

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ADMISSION
DANS LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 14 mars 1928, à 2 heures

PAR

Stanoyé V. TSONITCH

Président : M. BASDEVANT, professeur.

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur.
LE FUR, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1928

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ADMISSION
DANS LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 14 mars 1928, à 2 heures

PAR

Stanoyé V. TSONITCH

Président : M. BASDEVANT, professeur.

Suffragants : { *MM. ROLLAND, professeur.*
LE FUR, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1928

x17885

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE
DE MES CHERS PARENTS

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	13
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	15
Titre premier. — La composition de la Société des Nations.....	15
Titre II. — La composition de l'universalité de la Société des Nations	22
CHAPITRE PREMIER. — Conditions concernant les qualités des requérants pour l'admission dans la Société des Nations	28
Titre premier. — Les collectivités prévues par l'article 1 ^{er}	28
Titre II. — La recherche du critérium de la notion de gouvernement libre.....	37
Titre III. — La portée de l'application de la notion de gouvernement libre	49
Titre IV. — La notion de gouvernement libre interprétée comme signifiant la forme du gouvernement par laquelle le candidat doit être régi pour pouvoir entrer dans la Société des Nations	62
Titre V. — La notion de gouvernement libre dans la pratique de la Société des Nations	68
CHAPITRE II. — Les autres conditions juridiques de l'admission....	76
Titre premier. — La condition concernant la moralité internationale du candidat	77
Titre II. — La condition concernant l'obligation militaire du candidat	82
CHAPITRE III. — Les conditions non expressément prévues par l'article 1 ^{er} du Pacte	93
Titre premier. — Le candidat doit posséder la force matérielle d'exécuter les obligations prévues par le Pacte.....	93
Titre II. — La reconnaissance préalable du candidat est-elle une condition juridique de l'admission ?.....	109
Titre III. — L'existence des frontières définies est-elle une condition juridique de l'admission ?	117
CHAPITRE IV. — Modalités de l'admission dans la Société des Nations	120
Titre premier. — Traits généraux de l'admission dans la Société des Nations	120

Titre II. — Le caractère de l'admission dans la Société des Nations	123
Titre III. — L'amendement de l'Argentine.....	134
CHAPITRE V. — La procédure de l'admission	144
Titre premier. — La demande de l'admission	144
Titre II. — L'idée générale sur la procédure de l'admission devant la Société des Nations	153
Titre III. — La procédure devant la sous-commission	155
Titre IV. — La procédure devant la commission et devant l'assemblée plénière	158
CHAPITRE VI. — La politique de l'Assemblée	164
Titre premier. — La politique de l'assemblée déterminée par certaines circonstances exceptionnelles	166
Titre II. — Les autres conditions déterminées par la politique de l'assemblée	181
Titre III. — Les règles particulières créées par la politique de l'assemblée, concernant l'admission des Etats exigus et la permission accordée à certains Etats de participer à l'organisation technique de la Société	185

BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ. — La réforme du Pacte de la S. D. N. Paris, 1926.
— Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N. Paris, 1922.
- ALLEN. — Statut international des Dominions britanniques. *R. D. I.*, 1925.
- ANZILOTTI. — Corso di diritto internazionale, 1922-1923. Rome.
- BRUNET. — La S. D. N. et la France. Paris, 1921.
- BOREL. — La neutralité de la Suisse au sein de la S. D. N. Zurich, 1920.
- BOURGEOIS (LÉON). — Le Pacte de 1919 et la S. D. N.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, 2 vol. Paris, 1920-1922.
- COUQUE (JULES). — La reconnaissance *de jure* et l'admission dans la S. D. N. *R. D. I.*, 1921.
- DESPAGNET. — Essai sur le protectorat. Paris, 1896.
- DIENA (G.). — Principi di diritto internazionale. Naples, 1908.
- ESMEIN. — Droit constitutionnel comparé. Paris.
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public. Paris, 1926, 4 vol.
- FLEICHER. — L'analyse juridique du Pacte de la S. D. N. Thèse Paris, 1922.
- GONSIOROWSKI. — La S. D. N. et le problème de la paix, 2 vol. Paris, 1927.
- HYDE. — International Law chiefly as interpreted and applied by the United States, 1922.
- HOJER. — Le Pacte de la S. D. N. Paris, 1926.
- HILL (D. J.). — La reconstruction de l'Europe, Paris, 1919.
- JITTA (D. J.). — La rénovation du droit international. Paris.
- JELLINEK. — L'Etat moderne et son droit, 2 vol. Paris, 1913.
- LE VAN PRAAG. — Juridiction et le droit international.
- LAWRANCE. — Les principes du droit international. Oxford, 1920.
- LE FUR. — L'Etat fédéral et confédération d'Etats. Thèse Paris, 1898.
— La souveraineté de l'Etat et le droit international. Extrait de la revue *Les lettres*, 1924.
— La base juridique de la S. D. N. Extrait de la revue *Scientia*.
— Le droit d'intervention et la S. D. N. Extrait de la revue *Scientia*, 1925.
- LABAND. — Staatsrecht des deutschen Reiches.

- LALOUËL. — Conception politique de la S. D. N. *R. D. I. P.*, 1921.
- LARNAUDE. — La S. D. N. Paris, 1920.
- La S. D. N. depuis 1920. Paris, 1921.
- MÉRIGNHAC. — Traité de droit public international. Paris, 1907.
- MICHOUD. — Théorie de la personnalité morale, 2 vol. Paris.
- MOY. — Le droit international public, 1920.
- MANDELSTAM. — La S. D. N. et les puissances devant le problème arménien. *R. D. I. P.*, 1921.
- MILOVANOVITCH. — Des traités de garantie en droit international. Thèse Paris, 1888.
- OPPENHEIM. — International Law. Londres, 1920.
- POLITIS. — Les limitations de la souveraineté. Académie du droit international. Recueil des cours.
- PODESTRA COSTA. — La reconnaissance d'un gouvernement « de facto » par les puissances étrangères. *R. D. I. P.*
- PILLET. — Le droit international public. *R. D. I. P.*, t. I.
- Le droit de la puissance protectrice sur l'administration de l'Etat protégé. *R. D. I. P.*, t. II.
- ROLIN. — Les statuts des Dominions. *R. I. P.*, 1922.
- La revision du Pacte de la S. D. N. *R. I. P.*, 1921.
- ROUGIER. — Première assemblée de la S. D. N. Paris, 1921.
- RAY. — Commentaire du Pacte de la S. D. N. Tokio, 1921.
- RALSTON (J.-H.). — Le droit international et la démocratie. Paris, 1923.
- ROUSSEAU. — La compétence de la S. D. N. dans les conflits internationaux. Thèse Paris, 1927.
- SCHUCKING AND WEHEBERG. — Die Satzung des Volkerbundes. Berlin, 1924.
- SCELLE. — L'admission de nouveaux membres dans la S. D. N. *R. D. I. P.*, 1921.
- Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix. Paris, 1919.
- Le problème juridique de la S. D. N. *R. P. P.*, 1919.
- SPEYER. — La constitution juridique de l'empire colonial britannique. Paris, 1906.
- STRUPP. — Eléments de droit international public. Paris, 1927.
- Grundzuge des positiven Volkenrechts.
- TCHERNOFF. — Les Nations et la S. D. N. dans la politique moderne. Paris, 1919.
- VERDROSS. — Die Verfassung des Volkerrechtsgemeinsschaft. Wien, 1926.
- VISSCHER (Charles de). — Le conflit anglo-égyptien. *R. D. I.*, 1925.
- WESTALKE. — Traité de droit international. Oxford, 1920.

REVUES

- Revue générale de droit international public* (*R. D. I. P.*).
- Revue de droit international et de législation comparée* (*R. D. I.*).

Revue politique et parlementaire (R. P. P.).
L'Europe Nouvelle.

DOCUMENTS DE LA S. D. N.

Acte de la 1^{re} assemblée (séance plénière, séance de commission).

Acte de la 2^e assemblée — —

Acte de la 3^e assemblée — —

Acte de la 4^e assemblée — —

Acte de la 5^e assemblée — —

Acte de l'assemblée extraordinaire de mars 1926.

Acte de la 7^e assemblée (séance plénière, séance de commission).

Journal officiel de la S. D. N.

Documents de la S. D. N. de 1920.1.146.

Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le
secrétariat de la S. D. N.

L'ADMISSION

DANS LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

AVANT-PROPOS

Toutes les sociétés, ligues ou associations ne peuvent être conçues sans que deux conditions fondamentales soient réunies : la première concerne le but que le groupement est appelé à poursuivre, la seconde, les qualités que doivent posséder ceux qui désirent en faire partie. Le but est la condition d'existence, la raison d'être de l'association, mais d'autre part la capacité de ses membres est un gage de sa force réalisatrice. Donc, tandis que le premier fondement d'une association est d'ordre spirituel et moral, le deuxième touche à des faits réels, c'est de lui que dépend la réussite ou l'échec de la tentative de réalisation de l'idéal commun.

L'article 1^{er} qui a investi la Société des Nations d'un caractère universel, précise dans l'alinéa 2 les qualités dont une collectivité politique doit être titulaire pour pouvoir entrer dans son sein. C'est grâce à cet article que la Société réalisera son universalité et deviendra par conséquent une organisation internationale forte et stable ; autrement dit, plus la Société se rapprochera de l'universalité, plus son action deviendra efficace, plus l'idée de paix et de droit triomphera sur celle de force et de guerre.

Le mécanisme de l'admission de l'article 1^{er} a joué un rôle important depuis la 1^{re} assemblée de 1920, non sans certaines

difficultés d'ordre théorique et pratique. « La question de l'admission des états dans la Société des Nations, disait à cette époque M. Bénès, est une des plus importantes qui soient posée à l'assemblée ; elle présente de grandes difficultés d'ordre pratique et d'ordre théorique, elle touche même certains principes fondamentaux de la Société des Nations » : (1) Les paroles de l'homme d'Etat tchécoslovaque étaient exactes. Les codes les plus parfaits, dit-on, ne sont pas exempts de difficultés d'interprétation ; les obstacles sont certainement encore plus nombreux lorsqu'il s'agit des statuts d'une société internationale qui sont plutôt l'œuvre de diplomates que de juristes. Mais grâce à une politique souple et toujours dominée par l'idée d'universalité, la Société est arrivée à surmonter toutes ces difficultés. Elle a réalisé en grande partie son universalité en admettant depuis sa 1^{re} assemblée 14 nouveaux membres (2).

L'admission de nouveaux membres est pour la Société des Nations une question de première importance. C'est la seule voie par laquelle la Société s'associera avec certains grands Etats restés encore en dehors de son cadre. C'est aussi la seule porte ouverte aux différentes collectivités dont l'émancipation ne tardera pas à s'affirmer dans l'avenir, qui leur permette de pénétrer dans l'association des peuples libres et pacifiques.

L'admission de nouveaux membres est pour la Société un problème d'ordre juridique et politique. C'est en nous plaçant à ces deux points de vue que nous étudierons cette question. Nous verrons d'abord quelles sont les conditions juridiques prescrites par le Pacte ; ensuite nous étudierons les modalités et la procédure de l'admission ; enfin nous examinerons les événements qui dominent la politique de l'assemblée.

1. Acte de la 1^{re} Assemblée sc. pl., p. 563.

2. Les Etats admis sont : l'Allemagne, l'Abyssinie, l'Albanie, l'Autriche, la Bulgarie, l'Etat libre d'Irlande, l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, le Luxembourg, la République dominicaine, le Costa-Rica et la Hongrie.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

TITRE PREMIER

LA COMPOSITION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — Tous les membres actuels de la Société des Nations n'en faisaient pas partie au moment de sa formation et aussitôt après. La Société était composée tout d'abord par les membres originaires, c'est-à-dire par les puissances signataires du traité de paix et par les puissances neutres dont les noms figurent dans l'annexe du Pacte.

Ainsi, il y a deux sortes de membres originaires :

1^o Les Etats qui ont signé le traité de paix et sont en même temps mentionnés dans l'annexe ;

2^o Les Etats non signataires de ce traité mais dont les noms figurent dans l'annexe du Pacte. Ces derniers sont aussi dénommés membres adhérents. La seule différence entre ces deux sortes de membres originaires consiste en ce que les membres adhérents ne sont pas liés par les autres articles du traité de paix concernant la Société des Nations (1).

Le mode par lequel les deux catégories différentes de membres originaires sont entrées dans la Société est un peu différent. Les premiers le sont devenus par le seul fait d'avoir signé et ratifié le traité de paix, quant au deuxième, ils ne le sont devenus qu'en vertu d'une déclaration expresse. Au point de vue juridique, les deux procédés peuvent être considérés comme iden-

1. C. Hoijer, *Le Pacte de la S. D. N.* Paris, 1926, p. 30.

tiques, le Pacte fait partie du traité de paix et par conséquent ceux qui ont signé ce traité ont subi immédiatement toutes les conséquences du pacte lui-même. Les autres n'étant pas signataires de ce traité devaient manifester leur volonté par l'adhésion qui correspond à la signature des premiers. Mais pour la première catégorie, une question importante se pose : les Etats signataires du traité de paix pour devenir membre de la Société sont-ils obligés de ratifier ce traité en vertu duquel ils sont devenus membres de la Société ? Le texte parle seulement d'Etat signataire, sans mentionner expressément la condition subsidiaire d'une ratification valable, puisqu'elle paraît si naturelle qu'il est inutile de la mentionner.

Pourtant l'opinion contraire est soutenue par certains auteurs dont l'avis consiste en ce que la simple signature du traité de paix suffit pour conférer à un Etat la qualité de membre originaire, sans aucune obligation de ratification du traité de paix. Comme exemple, les auteurs citent le cas de la Grèce, qui est devenue membre originaire le 16 février 1920, sans avoir encore ratifié le traité de paix (1).

La portée pratique de cette question est d'une importance première puisqu'on sait que les Etats-Unis ont signé le traité de paix sans l'avoir ratifié. M. Hoijer paraît croire que les Etats-Unis, par une simple déclaration puisse adhérer au Pacte et devenir préalablement membres de la Société sans ratifié aucun des traités de paix (2).

Nous ne sommes pas de cet avis. Le seul fait que le nom de cet Etat figure dans l'annexe du Pacte ne lui confère pas un droit éternel de s'en prévaloir pour devenir membre originaire. Par exemple, les Etats qui ont à adhérer au Pacte, perdent ce

1. Schücking und Weheberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 171.

2. Hoijer, *op. cit.*, p. 30. La même opinion est soutenue par M. Gonsiorowski, *La Société des Nations et problème de la paix*, t. I, p. 172 ; Schücking und Weheberg, *op. cit.*, p. 175.

droit par une déclaration tardive. D'autre part, un exemple pratique nous enseigne que la ratification s'impose : l'Arménie ne fait pas partie de la Société des Nations pour la raison que le traité de Sévres n'a pas été ratifié. Il est donc clair que, pour la première partie des membres originaires, deux conditions s'imposent :

1^o Avoir signé le traité de paix ;

2^o L'avoir ratifié.

Certes, une ratification tardive ne change pas la situation des membres originaires, et les Etats-Unis en ratifiant un des traités de paix pourront devenir *ipso facto* membres originaires. Mais sans ce fait, et au point de vue purement juridique, ils ne peuvent pas devenir membres de la Société des Nations que sous condition de demander leur admission (1).

La seule différence entre les deux sortes de membres originaires consiste en ce que les premiers même par une ratification postérieure peuvent devenir membres de la Société, tandis que les membres adhérents, sont obligés de donner leur adhésion dans un délai fixe de deux mois à partir de la date de la notification et ainsi par la non-observation de ce délai, peuvent perdre le droit de devenir membres originaires.

L'invitation faite aux Etats neutres doit être acceptée sans aucune objection. Pourtant deux Etats demandaient d'accéder sous bénéfice de certaines réserves. La République de Colombie a cherché par son entrée dans la Société, à écarter une conséquence juridique ; elle ne voulait pas que cette entrée implique sa reconnaissance de l'indépendance de l'Etat de Panama signataire du traité de Versailles. Le secrétaire général de la Société a informé le conseil de la Société des Réserves de la Colombie et le conseil, après avoir délibéré sur ce point, a chargé le secrétaire général de répondre à la Colombie que son

1. Dans le même sens : voir Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 27.

admission était acceptée, mais sans formuler aucune opinion sur les réserves posées (1).

Beaucoup plus importante est la réserve posée par la Confédération helvétique. La Suisse demandait d'être admise sans que cela puisse porter atteinte à sa neutralité perpétuelle. Cet Etat est tellement attaché à cette situation, dont le maintien constitue l'élément fondamental de sa vitalité, parce qu'il est composé d'habitants de plusieurs races, que sa neutralité est une condition indispensable au maintien de son unité (2).

Juridiquement, la neutralité perpétuelle est sans aucun doute incompatible avec le Pacte de la Société des Nations, en raison du devoir de solidarité et de défense mutuelle que le Pacte met à la charge de tous les membres, notamment en raison de l'application de l'article 10. Malgré que la neutralité suisse est confirmé par l'article 435 du Traité de Versailles et qu'aux termes de cet article, les signataires de ce traité ont reconnu que les garanties stipulées en faveur de la Suisse, et établies par le Traité de 1815 constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, la situation de la Suisse est incompatible avec la situation des membres de la Société des Nations.

D'après l'article 21 du Pacte de la Société, les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix ne sont pas considérés comme incompatibles avec les dispositions des statuts de la Société des Nations.

Alors que la neutralité suisse est considérée comme utile au maintien de la paix, tombe-t-elle sous l'empire de cet article ?

Evidemment non. La stipulation de l'article 21 considère seulement le traité d'arbitrage et les ententes régionales comme des engagements ne pouvant pas déroger au Pacte. Au con-

1. *J. O. de la S. D. N.*, 1920, n° .

2. Larnaude, *La S. D. N.*, p. 18.

traire, la neutralité perpétuelle est directement en contradiction avec de nombreux articles du statut de la Société des Nations.

Par les réserves posées, la Suisse n'entendait point être déchargée de toutes les obligations concernant les sanctions principalement envisagées par les articles 12, 15, 16 et 18 du Pacte, mais elle désirait seulement ne pas être tenue de participer à une action militaire, ou d'admettre les passages de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire. Or, la neutralité suisse s'est affirmée comme une neutralité essentiellement militaire. Quant aux participations commerciales et financières demandées par la Société contre un Etat en rupture du Pacte, la Suisse se déclara absolument tenue de ses obligations.

Nous sommes d'avis que la Suisse par ces déclarations, a renoncé partiellement à sa neutralité ; puisqu'elle serait tenue en cas d'action collective, de participer avec d'autres membres de la Société contre l'Etat en rupture du Pacte, dans le blocus commercial. Par ce fait, la Suisse a apporté une dérogation sensible à sa neutralité (1).

Le conseil chargé de statuer sur le cas de la Suisse décida à Londres le 13 février 1920, « que l'action économique proposée par la Suisse suffit pour son accession au Pacte ». Le Conseil déclara sa situation d'un Etat neutre compatible avec la situation de membre de la Société des Nations ; pourtant le conseil ajouta : « que le cas de la Suisse est unique, et n'est pas de nature à constituer de précédent ». Cette décision du conseil fut tacitement adoptée par l'assemblée de la Société des Nations (2).

L'accession de la Suisse dans la Société sous réserve de neutralité perpétuelle est une faveur accordée à cet Etat pour des

1. Pourtant l'opinion contraire est soutenue par M. Borel, *La neutralité de la Suisse au sein de la S. D. N. R. D. I. P.*, 1920.

2. Documents de la S. D. N., 1920, n° 37, p. 8. Le rapport sur les travaux du Conseil présenté à la 1^{re} assemblée.

raisons politiques. La Suisse composée de différentes races risquerait de compromettre son unité, au cas où elle serait obligée de participer à une action militaire éventuelle de la Société des Nations. Elle craignait surtout d'être obligée d'ouvrir ses frontières au passage des contingents internationaux contre l'Allemagne. Sa population, en grande partie composée d'éléments de race allemande s'était déjà montrée peu favorable à son adhésion au Pacte, même sous réserve du maintien de sa neutralité (1).

Au point de vue objectif, la neutralité perpétuelle maintenue au sein d'une association comme la Société des Nations, est à notre avis une cause qui affaiblit l'efficacité de cette association. Les nations dont elle est composée ne sont-elles pas suffisamment garanties par les stipulations de l'article 10, en ce qui concerne leur indépendance politique et leur intégrité territoriale ? Pourquoi alors certains d'entre eux cherchent-ils à avoir une double garantie, surtout à une époque où la méfiance règne moins en raison de l'existence d'une ligne internationale formée principalement contre la guerre.

La neutralité perpétuelle affaiblit la force de la Société puisque l'Etat investi de cette situation ne peut lui apporter de secours, dérogeant ainsi à l'égalité de droit et de devoir des membres de la Société des Nations.

Cette situation particulière est de nature à créer des précédents fâcheux que la Société doit bien se garder d'étendre à d'autres membres de la Société. Mais ce qui nous paraît le plus regrettable et le plus illogique dans le maintien de la neutralité perpétuelle au sein de la Société, c'est surtout la fausse conception de sa violation. Le passage des troupes internationales

1. Le vote populaire qui eut lieu le 16 mars 1920 sur la question de l'adhésion de la Suisse, a donné une faible majorité aux partisans de la S. D. N. 400.000 ont voté pour 300.000 contre (chiffres ronds). La Suisse allemande a fourni une majorité négative de 38.000 voix. En ce qui concerne les cantons, 11 ont voté pour, 10 contre.

portant la haute justice internationale ne peut être assimilé aux contingents militaires d'un brutal agresseur.

II. — A côté des membres originaires, la Société des Nations comprend aussi des membres admis, c'est grâce à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} que différentes collectivités ont pu, depuis la 1^{re} assemblée en 1920, entrer dans la nouvelle organisation internationale. Cet alinéa qui prévoit le mécanisme de l'admission est ainsi conçu :

« Tout Etat dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe (du Pacte) peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte les règlements établis par la Société, en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »

Ainsi, pour être admis dans la Société, il faut, premièrement, remplir certaines conditions et deuxièmement être agréé par un vote.

Le but principal des règles de l'admission consiste dans le fait que la société n'est pas une association limitée, grâce à l'article 1^{er} elle a prévu la possibilité d'admettre dans son sein toutes les collectivités désirant en faire partie. Et c'est surtout pour les collectivités dont l'émancipation se produira dans l'avenir que se justifie la raison d'être de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} (1).

Mais pratiquement, l'alinéa 2 a peut-être une mission double : sa tâche temporaire consiste à faire admettre dans la Société des Etats existants au moment de la formation de la Société et qui pour diverses raisons, ne sont pas devenus membres

1. L'opinion de M. Ray, d'après lequel le second alinéa de l'article 1^{er} a été rédigé spécialement, en vue de l'admission des anciennes puissances ennemies, n'est pas admissible.

originaires ; d'autre part, il a un rôle permanent qui est de permettre aux collectivités organisées postérieurement à la Société d'y pénétrer.

TITRE II

LA COMPOSITION ET L'UNIVERSALITÉ DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

1. — Tous les membres de la communauté internationale n'étaient pas invités à accéder au Pacte. Parmi ces Etats figurent d'abord les anciens ennemis des puissances alliées et associées. La fidélité et le respect des engagements internationaux par ces Etats étaient jugés douteux. Voilà la raison pour laquelle ils ne furent pas invités. Ils devaient fournir la preuve de leur bonne volonté concernant l'exécution des obligations qui leur incombaient en vertu du traité de paix avant d'être admis dans la Société des Nations.

Sauf la Turquie, tous ces Etats furent postérieurement admis par les différentes assemblées lorsque la condition de l'article 1^{er} du Pacte concernant le respect des obligations internationales du candidat fut remplie de leur part.

Un deuxième groupe d'Etats non invités à rentrer dans la Société est celui des Etats exigus. Ils ne pouvaient pas être invités parce que leur petitesse était incompatible avec la situation des membres de la Société, en raison des obligations mutuelles prévues par le Pacte. Le problème de leur admission a provoqué de longs débats au sein de la 1^{re} et de la 2^e assemblée. Certains d'entre eux, le Luxembourg par exemple, furent admis comme membres ordinaires ; au Liechtenstein au contraire, on a refusé l'admission. Monaco et la République Saint-Marin découragés retirèrent leur demande d'admission.

Enfin, certains Etats ne furent pas invités en raison de leur troubles intérieurs. Depuis des années, le Mexique est un foyer

de révolutions continuelles et le président Wilson ne voulait pas de son admission. La République de Costa-Rica, au début de 1920 était dépourvue d'un gouvernement de droits. A la suite d'une révolution, elle n'avait qu'un gouvernement de fait à la tête duquel se trouvait un général. Aux Etats-Unis, il existe une coutume d'après laquelle ce pays s'abstenait d'entrer en relation avec le gouvernement de fait des Etats de l'Amérique Centrale. Par conséquent, la parole du président Wilson fut décisive pour écarter l'accession de Costa-Rica.

En dernier lieu, il reste la Russie qui, en 1920, était en pleine révolution. Invitation de ce pays aurait été un non-sens pour une double raison : l'opinion nettement hostile de son gouvernement envers la Société des Nations et l'aspect peu stable à cette époque de son autorité centrale et de sa vitalité.

II. — Ce fait que tous les membres de la communauté internationale ne sont pas invités à faire partie de la Société des Nations a déterminé à tort certains auteurs à conclure que la Société est une association limitée. M. Scelle considère la Société comme une vaste alliance ayant pour but d'assurer l'exécution du traité de 1919, de maintenir l'Etat politique créé par la guerre en garantissant aux membres de la Société leur indépendance, leur sécurité et leur intégrité territoriale (1).

Comme la Sainte Alliance de 1815, le but de la Société consiste à « s'opposer à toute perturbation de l'ordre établi par le traité de paix. » Ainsi cet auteur ne voit dans la Société des Nations qu'une conséquence d'un traité politique qui est à la fois normatif et constructif, c'est alors une association en vue d'un but particulier, « pour quelques-unes et pour quelque chose contre quelques-unes et contre quelque chose. Ce n'est pas une société internationale des nations, mais une Société des Nations.

Que la Société des Nations ne soit pas une association uni-

1. *L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations. R. D. I. P* 1921.

verselle, cette opinion est soutenue aussi par M. Verdross ; elle est fondée sur l'idée que malgré le grand nombre de ses membres, tous les Etats n'en font pas partie. Cependant l'auteur reconnaît que la Société a bien une tendance vers l'universalité, mais actuellement encore, ce n'est qu'une Société des Nations (1).

Un autre auteur nie aussi le caractère universel de la Société des Nations, mais en se plaçant à un autre point de vue : « au point de vue politique, dit M. Alvarez, il y a actuellement en fait deux Sociétés des Nations. L'une est celle de Genève qui a la prétention d'être universelle et qui en réalité, n'est qu'une société des nations européennes... l'autre est l'Union panaméricaine. » (Ce qui prouve, dit l'auteur, que la Société des Nations n'est qu'européenne et asiatique, c'est que son action ne peut être étendue sur l'Amérique (2).

Le point de vue de M. Alvarez est fondé, non sur le nombre des membres de la Société des Nations, mais sur la possibilité d'exercer ses fonctions en tant que société universelle. Mais cette opinion ne peut être admise comme juste. Il est certain qu'en raison des restrictions provenant de la doctrine de Monroe l'action de la Société est un peu limitée en raison de ce qu'elle ne peut charger certains Etats européens d'intervenir en Amérique. Mais cette doctrine, par le pacte même de la société est déclarée compatible avec son esprit universel. Si certains Etats européens ne peuvent intervenir dans les affaires américaines, la Société a toujours la possibilité de charger les Etats américains d'intervenir en son nom. Ainsi, si l'action de la Société est bornée il ne faut pas croire qu'elle est complètement incapable d'intervenir en Amérique.

La critique de l'opinion de M. Alvarez est en dehors de notre étude, puisque ce n'est pas à cause de la nature de la Société

1. *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*. Wien, 1926, p. 112.

2. *La réforme du Pacte de la S. D. N.*, p. 54, 55.

que l'auteur nie son universalité ; nous le citons simplement à titre documentaire.

Nous ne pouvons pas admettre l'opinion de M. Scelle, ce qui conduit à déterminer l'universalité de la Société des Nations, ce n'est ni le nombre de ses membres ni le caractère purement temporaire d'une politique restreinte, poursuivie en raison des événements immédiats qui ont brusqué sa formation. L'universalité réside dans le but poursuivi qui est la raison d'être de son existence et qui est partout reconnu comme juste et comme équitable. Or, il n'est pas douteux que ce but de la Société qui consiste à assurer le triomphe du droit sur la force, c'est-à-dire à empêcher toute agression injuste, est un but universel et que toute opinion contraire doit être considérée comme erronée.

Dans le préambule du Pacte, ce but d'ordre moral est nettement déterminé : la coopération entre les nations est la garantie de la paix et de la justice. Ce sont bien les principes qui confèrent à la Société un caractère universel et si certains Etats sont restés en dehors, ce n'est pas à dire qu'ils ne puissent devenir un jour membres de la Société, lorsque leur politique coïncidera avec les idées de la Société des Nations ou lorsque leurs troubles intérieurs auront cessé. La Société leur assure l'entrée grâce aux règles de l'admission prévues par l'article 1^{er} et le jugement qu'ils doivent par conséquent subir n'est qu'une garantie de son épanouissement et ne peut nullement enlever à la société son caractère d'universalité. « De par le Pacte, dit M. Fauchille, tous les Etats doivent pouvoir entrer dans la Société un jour et cela constitue une première partie de son universalité... Seulement comme le but essentiel de la Société est d'ordre moral, et consiste à assurer le triomphe du droit sur la force et à empêcher les agressions injustes... il faut qu'il existe chez tous les membres une volonté commune de respecter les préceptes juridiques et d'y conformer leur politique » (1). Or, les

1. *Traité de droit international public*, t. I.

Etats considérés comme n'étant pas animés par cet idéal doivent rester en dehors jusqu'à ce que leur conception politique soit changée. On peut répondre à M. Scelle que si la Société des Nations est une ligue pour quelque chose, elle l'est pour la paix et pour la justice. D'autre part, si elle est contre quelque chose, elle l'est contre la guerre et contre l'injustice. La Société est-elle moins universelle lorsqu'elle subordonne à un jugement d'admission certaines collectivités pour les admettre dans son sein, alors que jusqu'à présent la politique de ces collectivités a été nettement opposée aux idées universelles reconnues comme justes ou lorsque ces collectivités n'ont pas à leur tête un gouvernement qui pourrait garantir les engagements conclus ?

Ce n'est donc pas une ligue qui garde les intérêts particuliers de ses membres, mais plutôt une association pour la défense des intérêts généraux de la justice et de l'humanité. Il est vrai que la Société ne pourra avoir d'efficacité si elle n'est pas devenue universelle mais nous pouvons conclure sur la parole de M. Léon Bourgeois, qu'elle avait la vocation d'être universelle.

III. — En deuxième lieu, il est inadmissible de considérer la Société des Nations comme une simple alliance ayant pour but de garantir l'exécution du traité de 1919.

Le fondement essentiel de cette Société est l'idée de paix et la domination du droit, élément spirituel, sur la force, élément matériel. Mais une association qui garantit la paix à ses membres doit les mettre à l'abri des usurpateurs, d'où la règle que l'agresseur sera considéré comme ayant attaqué tous les membres de la Société. Cette conséquence logique répond entièrement à l'esprit de la Société puisque ceux qui se sont associés pour maintenir la paix doivent être solidaires lorsque l'un d'eux est menacé dans son existence. Il est vrai qu'envisagée de ce point de vue, la Société ressemble à une vaste alliance, mais ce

qu'il est important de signaler, c'est que cette alliance n'est pas établie dans un but particulier, c'est-à-dire pour garantir seulement la possession acquise par les Etats vainqueurs en vertu du traité de paix, mais dans un but universel qui consiste à proscrire la guerre considérée comme une injustice. Ce n'est pas en raison d'un besoin de repos que la guerre doit être évitée et mise à l'écart, comme c'était jadis le cas à l'époque de la Sainte Alliance, mais parce que la guerre est considérée comme un mal de l'humanité et comme la notion opposée à celle de justice et de bien-être.

Garantir les membres contre toute agression extérieure est une notion qui conduit à une autre idée qui s'impose logiquement, celle de leur garantir l'intégrité territoriale, mais l'article 10 qui a réalisé ce fait ne renferme pas le but principal de la Société, il est simplement une conséquence logique de la maxime : Justice et Paix. C'est dans ce sens que la Commission d'amendement de la 2^e assemblée présidée par M. Balfour a précisé la portée de l'article 10 : « L'article 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression qu'au moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde. A cette fin, les membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société (1).

On comprend alors qu'une association internationale ayant pour but de supprimer la guerre n'est point possible si en même temps, cette organisation ne garantit pas l'ordre existant.

1. Acte de la 2^e assemblée, s. com., t. I.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS CONCERNANT LES QUALITÉS DES REQUÉRANTS POUR L'ADMISSION DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

TITRE PREMIER

LES COLLECTIVITÉS PRÉVUES PAR L'ARTICLE 1^{er}.

I. — L'article 1^{er} du Pacte prévoit trois sortes de collectivités différentes pouvant devenir membres de la Société des Nations. Ce sont : les Etats, les dominions et les colonies qui se gouvernent librement. La différence entre les deux dernières collectivités n'est pas essentielle, puisque la notion des colonies qui se gouvernent librement, est une notion générale, alors que les dominions, par le précédent anglo-saxon, présentent simplement le cas spécial d'une collectivité qui se gouverne librement. C'est le cas des colonies qui composent l'empire britannique ; comme nous allons voir un peu plus loin, ces deux dernières collectivités sont assimilées l'une à l'autre (1).

1. On a essayé d'appeler tous les membres de la Société sans distinction de leurs statuts juridiques, du nom de « nation ». Puisque les trois collectivités envisagées par l'article 1^{er} comportent les mêmes qualités de personnes et peuvent être confondues par la notion du gouvernement libre. L'origine de ce terme est essentiellement anglais ; il désigne toute collectivité, qui, à la suite d'un long usage du self gouvernement, est arrivée à la conscience de son unité et désire la conserver politiquement et économiquement (V. Tchernoff, *Les Nations et la S. D. N.*, p. 69). Mais ces termes ne figurent pas dans le Pacte comme l'a prétendu M. Hoijer (*op. cit.*, p. 35). Ce n'est que pendant les travaux de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée qu'il apparaît pour la première fois dans la résolution du 20 novembre 1920

Mais toutes les collectivités qui se gouvernent librement ne sont pas capables d'après le Pacte, de devenir membres de la Société des Nations. A côté des dominions et des colonies, il y a d'autres communautés qui peuvent donner la preuve qu'elles se gouvernent librement ; mais il faut leur refuser l'admission dans la Société. Le Pacte est clair à cet effet. Il ne parle que des Etats, dominions et colonies. En dehors de ces trois sortes de personnes juridiques, strictement mentionnées, la Société doit être fermée aux autres. Les rédacteurs du Pacte se sont bien, et avec raison, méfiés de donner, par exemple, à côté de l'Etat, une formule générale comme celle-ci par exemple : « Les Etats et les autres collectivités politiques qui se gouvernent librement. » La raison de ce fait réside en ce que, dans le cas contraire, l'article 1^{er} de la Société provoquerait l'anarchie au sein d'un Etat composé, ou d'un Etat ayant une large décentralisation, par les provinces autonomes.

La Société a agi prudemment ; elle est partie de cette idée que l'Etat représente l'intérêt de tous ses habitants. Elle considère qu'elle ne doit pas admettre des collectivités distinctes, lorsque leurs intérêts se confondent complètement avec ceux de l'Etat auquel elles appartiennent. Ce n'est que lorsque la collectivité, à la suite d'un long usage du self gouvernement, est arrivée à avoir conscience de son unité et est devenue distincte de l'Etat auquel elle appartient, et a des intérêts propres, distincts de ceux des Etats qui la représentent, que la Société voit une collectivité mûre pour l'admission dans son sein.

Les colonies ou les dominions, présentent, seuls, ce caractère,

(V. Acte de la 1^{re} ass., s. de com., p. 159). Le terme par lui-même, n'était pas suffisamment clair et prêtait à différentes critiques. On lui avait reproché de confondre une collectivité qui se gouverne librement avec la théorie politique de nationalité de Mancini. Les assemblées postérieures avaient, paraît-il, abandonné cette terminologie en la remplaçant par le terme « pays », dans l'ordre du jour de la sous-commission qui statue sur l'admission des nouveaux membres (V. acte de la 2^e assemblée et suiv.).

c'est-à-dire elles sont des possessions d'Etats civilisés, qui, par suite d'un développement propre, ont acquis peu à peu une autonomie presque identique à celle des Etats indépendants. Ce sont des collectivités en voie d'évolution, présentant déjà un caractère de stabilité et ayant, de ce fait, tous les éléments qui composent un Etat. On peut même dire qu'elle ne devient pas membre de la Société en raison de leur situation actuelle, mais plutôt en vertu de l'espoir que donne à la Société leur évolution, et qui lui permet de croire, que dans un avenir pas trop éloigné, l'émancipation complète de ces collectivités s'affirmera. C'est un crédit moral qui leur a été donné par la Société des Nations.

D'après sa nature, la Société des Nations doit être hostile à la domination d'un Etat sur des collectivités émancipées, cristallisées, ayant des intérêts propres. Puisque la Société tend à devenir dans l'avenir, une autorité supérieure aux Etats membres, elle doit combattre la domination de ceux-ci sur des collectivités faibles. Elle désire l'émancipation complète de toutes les collectivités capables de vivre indépendantes et, d'autre part, la subordination de toutes ces collectivités à son autorité.

II. — L'Etat est une personne normale du droit international, il est composé d'éléments indispensables dont la réunion est facile à constater : un territoire, un peuple, une organisation politique, tels sont les éléments essentiels de la notion d'un Etat.

Au contraire, l'idée de dominion ou de colonie n'est pas de nature à nous présenter nécessairement une collectivité définie, organisée, ayant une physionomie propre et une personnalité juridique. La notion de colonie implique simplement l'idée d'un territoire situé sur un certain continent habité par des peuples de civilisation inférieure, qui est la possession d'un Etat civilisé. L'idée de dominion est une terminologie britannique : elle

indique tous les lieux sur lesquels s'étend l'autorité britannique. Prise dans son sens primitif, la notion de dominion est plus générale et imprécise que celle de colonie. Mais au fond, ce sont deux idées absolument connexes. La seule différence consiste en ce que l'idée de colonie suppose une domination de l'Etat civilisé sur un territoire peuplé par des tribus non organisées, dans un continent lointain, tandis qu'un dominion peut être dans le voisinage de la métropole et être composé, même par sa population propre, c'est-à-dire non pas nécessairement par une population inférieure.

Tandis que l'Etat implique une collectivité autonome et par conséquent possède une personnalité propre, l'idée d'un dominion ou d'une colonie est une conception vague et insuffisante à nous montrer une collectivité possédant la même qualité. Ce n'est que grâce à l'acquisition d'un certain degré d'autonomie que ces collectivités commencent à avoir une situation cristallisée, nous permettant d'y reconnaître la personnalité juridique distincte de l'Etat auquel ils appartiennent. Et même dans le cas, lorsqu'une telle collectivité présente une personnalité propre grâce à l'acquisition d'une autonomie considérable comme c'est le cas des dominions britanniques, au point de vue juridique, sa situation est sensiblement différente de celle d'un Etat.

La théorie juridique est riche en doctrines dont le but consiste à distinguer les Etats des autres collectivités inférieures. Nous allons nous occuper de deux théories qui nous paraissent les plus importantes.

a) D'après une première théorie, le caractère essentiel d'un Etat c'est la souveraineté. « La souveraineté, dit M. Le Fur, est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but relatif qu'il est appelé à réaliser (1).

1. *L'Etat fédéral et la confédération d'Etats*. Thèse Paris, 1896, p. 430.

D'après cette définition, la souveraineté n'est pas un pouvoir absolu, mais un pouvoir limité par le principe supérieur du droit (1) et c'est dans cette limite seulement que l'Etat peut déterminer sa compétence en vue d'arriver à la réalisation de son but, qui consiste à faire face à tous les besoins nouveaux. La nature même de l'Etat dit l'éminent auteur, implique donc l'existence de certaines limites théoriques de sa souveraineté.

D'après cette théorie, les droits de la souveraineté ne sont pas des droits isolés comme, par exemple, le droit de légation, le droit de guerre, etc. mais la totalité des droits que l'Etat, personne juridique, possède et qui sont nécessaires à son existence et à la réalisation de son but. De cette conception de la souveraineté, il découle que l'Etat, en renonçant à l'exercice de certains droits qui sont l'essence de la souveraineté ne perd pas sa souveraineté elle-même. L'Etat est considéré comme toute les autres personnes sujets de droit dont la nature est compatible avec les restrictions de ces propres droits, si cette restriction repose sur sa volonté. « Tant que les restrictions auxquelles il est soumis ont été consenties par lui-même, et qu'un autre Etat étranger n'a pas le droit de lui imposer sa propre volonté, il doit être considéré comme ayant conservé sa souveraineté 2) » c'est-à-dire son caractère étatique. Ainsi la souveraineté n'est pas considérée comme un pouvoir absolu, mais comme l'ensemble de droits appartenant à une collectivité caractérisant l'Etat. Si la souveraineté est considérée comme une conception absolue, elle est même incompatible avec toute idée de droit, étant limitée elle ne permet pas à l'Etat d'accomplir tous les actes possibles (3).

1. Le Van Praague, *Juridiction et droit international public* : « La souveraineté des Etats n'entraîne nullement leur indépendance d'un règne de droit ayant autorité pour eux », p. 14.

2. Le Fur, *op. cit.*, p. 449.

3. Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, p. 431.

D'après cette théorie, les dominions anglais ne sont pas pourvus du caractère d'Etat. Leur dépendance de l'empire britannique n'est pas le résultat de leur volonté établie en vertu d'un acte contractuel, mais une situation créée par une volonté supérieure à la leur. Cette théorie qui reconnaît le caractère d'Etat, même aux collectivités qui ont renoncé en faveur d'un autre Etat, à l'exercice de certains droits de la souveraineté, suppose que chronologiquement, cette collectivité eut jadis l'exercice entier de sa souveraineté, aujourd'hui restreinte du libre consentement de celle-ci.

L'Etat dont l'exercice de la souveraineté est diminué est considéré toujours comme titulaire de tous les droits qui constituent la souveraineté à condition que l'Etat étranger ne puisse agir que dans les limites consenties. Cette situation n'est pas du tout celle des dominions anglais qui, au contraire, ne sont titulaires que des droits concédés par le Royaume-Uni. Autrement dit, ils n'ont pas de volonté propre, mais juridiquement, ils dépendent globalement d'une volonté supérieure.

b) Une autre théorie d'origine allemande adoptée et développée par certains auteurs français ne considère pas la souveraineté comme le caractère essentiel de l'Etat. La souveraineté, d'après cette théorie, est considérée simplement comme un attribut de certains Etats et Laband la définit comme une puissance suprême au-dessus de laquelle n'existe aucune puissance autre pouvant lui donner des ordres qui pourraient l'obliger juridiquement. Mais d'après cette définition, a dit l'auteur, la notion de la souveraineté n'a rien de positif. Ce qui caractérise au contraire l'Etat, c'est plutôt la puissance de domination, et la différence entre l'exercice de cette domination par l'Etat et les autres collectivités inférieures, consistant en ce que l'Etat l'exerce en vertu d'un droit propre, tandis que les collectivités inférieures l'exercent par un droit délégué. Le critérium de la différence réside donc en ce que l'Etat exerce ces droits *jure*

proprio tandis que les collectivités inférieures, n'exercent qu'un *jure delegato* (1) .

D'après cette théorie, le droit propre est un droit né historiquement dans la personne qui l'exerce, tandis que le droit délégué est celui que l'on tient d'une autre personne qui l'a concédé. Seul l'Etat possède ce droit propre de domination puisqu'il dérive de sa puissance propre ; une collectivité inférieure, une collectivité autonome ne peut l'avoir que si l'Etat lui a concédé c'est-à-dire qu'elle ne le possède jamais originairement (2).

La théorie de Jellinek se rattache aussi à la théorie du droit propre. Ce qui caractérise l'Etat, c'est sa puissance qui peut varier suivant des degrés. Dans une première catégorie, sont classés les Etats ayant la plénitude de puissance : ce sont les Etats qui ne peuvent être obligés que par leur volonté propre. Ensuite viennent les Etats non souverains qui sont obligés en partie par leur volonté et en partie par une volonté supérieure.

Ainsi, ce qui caractérise l'Etat c'est cette puissance originaire par laquelle Jellinek se rapproche ici de Laband : « le caractère essentiel de l'Etat est l'existence d'un pouvoir étatique. Mais le pouvoir étatique est un pouvoir de commander qui ne tire pas sa source d'un autre pouvoir. C'est le pouvoir de commander à raison de son pouvoir propre et, par suite, d'après son droit propre » (3). On voit que la notion de droit propre devient aussi la base de la théorie de l'Etat de Jellinek. Toutes les fois qu'une communauté peut exercer sa domination conformément à un ordre qui lui est propre, en vertu d'un pouvoir originaire et par des moyens de contrainte originaires, cette communauté est également un Etat par contre, lors-

1. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Dans le même sens v. Carré de Malberg,, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, p. 90, t. I.

2. Le Fur, *op. cit.*, p. 452.

3. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, t. I, p. 148.

qu'un groupe a reçu son organisation d'un Etat qui lui est supérieur, par voie de législation, cette collectivité n'est pas un Etat (Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 149). Enfin, la caractéristique de ce droit propre est, suivant Jellinek, un droit incontrôlable. C'est un droit tel que la collectivité qui l'exerce est juridiquement irresponsable.

D'après cette théorie, la souveraineté est considérée, non comme le critérium de la distinction entre un Etat et une collectivité inférieure, mais simplement comme une qualité spéciale de certains Etats. La différence entre un Etat souverain et un autre Etat réside en ce que le pouvoir d'auto-obligation est pour le premier illimité, tandis que le deuxième ne peut l'exercer que dans les bornes où il ne lui a pas été enlevé par l'Etat dominant. La souveraineté n'est simplement alors qu'un degré supérieur du pouvoir d'un Etat (1).

La même opinion est soutenue par M. Michoud qui considère la souveraineté — indépendance — comme une qualité négative. Ce qui caractérise l'Etat, c'est l'ensemble des prérogatives positives qui renferme sa puissance publique. « Alors même, dit l'auteur, que l'Etat est limité par une puissance suprême, il n'en résulte pas qu'il perde la qualité d'Etat. Il ne la perd que lorsque le droit de puissance publique exercé par lui peuvent être considérés comme délégués par la puissance étrangère dont il dépend » (2).

Cette théorie, dans son principe fondamental, ne reconnaît pas aux dominions, la possession du droit originaire et, par conséquent, la qualité d'Etat. Leur compétence peut être égale à celle d'un Etat (3), mais malgré cela les dominions anglais ne sont pas des Etats au point de vue juridique, puisque la

1. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, p. 162 et suiv.

2. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, t. I, p. 229.

3. E. Esmein, *Droit constitutionnel comparé*, p. 36 et suiv.

distinction entre un Etat et une collectivité inférieure, ne repose pas sur l'étendue de leurs pouvoirs respectifs, mais sur l'origine de ce pouvoir. Ainsi que le dit M. Carré de Malberg (*op. cit.*, p. 171), « les colonies qui se gouvernent elles-mêmes diffèrent des Etats non souverains en ce que leur puissance est non pas seulement d'un degré ou d'une étendue moindre, mais en vertu d'une essence autre que celle de l'Etat ».

Autrement dit, leur puissance ne repose pas sur un droit originaire, elle est concédée par la métropole (Angleterre). « Les colonies anglaises à charte, dit Jellinek, comme le Canada, le Cap, l'Australie, malgré l'autonomie considérable dont elles sont douées, ne sont pas des Etats puisque leur constitution est renfermée dans des lois anglaises, dans des actes du parlement de la Grande-Bretagne, qui peuvent en tout temps être modifiés par ce parlement, sans que le droit de concourir légalement à ces modifications de la constitution appartienne à ces colonies. Dans les limites des lois anglaises, les colonies peuvent librement s'organiser. Mais pour procéder à cette organisation, elles ne possèdent pas un impérium originaire mais un impérium concédé dont elles se servent exactement comme les groupes communaux de nos Etats centralisés. » (1).

Enfin, l'opinion de M. Carré de Malberg se rapproche tout à fait de celle de Jellinek : « Elles — les colonies autonomes — ne sont pas des Etats parce que leur organisation est fondée en dernier ressort, non sur leur propre volonté mais sur une concession de l'Etat dont elles relèvent. » Ne possédant pas une forme gouvernementale permettant de les classer parmi les catégories d'Etat déterminé, c'est-à-dire ni une république, ni une monarchie forme unique des Etats, elles ne sont que de simples dépendances de l'Etat anglais (2).

Ce qui distingue alors l'Etat d'une collectivité inférieure,

1. Jellinek, *op. cit.*, p. 149 et suiv.

2. Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, p. 164.

c'est l'auto-organisation ayant à la tête un organe suprême qui lui appartient en propre.

Malgré la différence juridique entre un Etat et une collectivité autonome en vertu du Pacte de la Société des Nations, ces deux collectivités sont assimilées sans distinction quand il s'agit de la question de leur admission, à la seule condition de fournir la preuve qu'elle se gouverne librement. Cette innovation de la Société des Nations a des conséquences importantes. Jusqu'à la création de cette Société, la personnalité internationale n'a été décernée qu'aux Etats par voie de reconnaissance, c'est-à-dire par admission dans la Société des Etats. Dès lors, cette qualité peut être acquise par les autres collectivités autonomes.

TITRE II

LA RECHERCHE DU CRITÉRIUM DE LA NOTION DE GOUVERNEMENT LIBRE.

I. — Pour que les trois sortes de collectivités prévues par l'article 1^{er} puissent devenir membres de la Société des Nations, il faut qu'elles présentent la qualité de se gouverner librement. L'article 1^{er} est formel à cet effet et, juridiquement, cette condition s'applique de la même façon que les candidats soient un Etat ou une collectivité inférieure : « Tout Etat dominion ou colonie qui se gouverne librement » (1).

Ce terme de « gouvernement libre » apparaît tout d'abord, comme la caractéristique d'une collectivité complètement auto-

1. Il faut remarquer que cette interprétation est approuvée par la pratique de la Société. Dans la résolution du 20 novembre 1920, la question : « Le candidat se gouverne-t-il librement ? » est posée à tous les candidats, sans distinction qu'ils sont des Etats ou des collectivités inférieures. V. acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 172.

nome ; n'étant soumise à aucune autre collectivité supérieure. C'est alors un caractère que l'on ne peut pas trouver en dehors d'une unité internationale complètement souveraine (1). D'après cette interprétation, une collectivité qui se gouverne librement est assimilée à une collectivité qui se gouverne elle-même, dans le sens large de ce terme, c'est-à-dire absolument libre de toute intervention étrangère (2).

Comment pourra-t-on alors concilier deux situations opposées, d'une part celle d'une colonie ou d'un dominion qui, d'après leur nature, même, supposent des collectivités inférieures, subordonnées plus ou moins à un Etat et, d'autre part, la condition de se gouverner librement mentionnée ci-dessus et qui ne peut être que l'attribut d'une collectivité complètement indépendante. « Il est assez difficile de comprendre, dit M. Ray, comment une colonie peut être fully self governing — expression du texte anglais du Pacte — il y aura toujours subordination à l'égard de la métropole, spécialement pour les questions de politique étrangère, qui sont ici de premier ordre ordre (3) ».

On pourrait dire que l'on est en présence de deux conceptions qui s'excluent réciproquement et que, si l'on exige des colonies et des dominions, la possession de gouvernement libre, on sera en présence d'une contradiction de termes.

Cette constatation négative nous démontre que la notion de gouvernement libre ne doit pas être prise dans ce sens absolu. Le développement historique de certaines collectivités, pratiquement existantes, que la doctrine juridique qualifie par la possession du gouvernement libre, nous prouve que cette qualité n'est pas strictement liée aux collectivités étatiques. Le

1. Dans le même sens, voir Schucking-Weheberg, *op. cit.*, p. 181.

2. La souveraineté, dit Wattel, est l'apanage de la nation qui se gouverne librement. Voir aussi Mérignhac, *Traité de droit public international*. Paris, 1905, t. I, p. 216.

3. *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 30.

développement de ces collectivités ne doit pas être cherché en dehors de l'histoire des différents pays anglo-saxons, où la notion de self gouvernement a signifié d'abord le fondement de la liberté municipale, et peu à peu, a grandi et a engendré la fédération, l'union des communes libres de l'Amérique du Nord ; elle gagna ensuite le Canada, l'Australie et certaines autres colonies britanniques (1).

Interprété dans ce sens, la notion du gouvernement libre, self gouvernement, *selbsverwaltung*, éveille l'idée d'une collectivité qui s'administre elle-même et est subordonnée à une autre collectivité supérieure qui aurait pu l'administrer par ses propres moyens (2). La notion de self gouvernement est alors liée à celle de décentralisation d'un Etat, dont certaines provinces sont dotées d'une autonomie considérable.

Suivant Jellinek, au point de vue de leur forme fondamentale, il existe deux sortes de décentralisation : la décentralisation administrative et la décentralisation par administration autonome. Cette dernière, l'auteur la qualifie de « *selbsverwaltung* » (3).

Ce qui caractérise la décentralisation par administration autonome, c'est qu'à côté de la décentralisation proprement dite on est en présence d'une décentralisation de législation et de juridiction. Alors, la différence fondamentale entre une collectivité dotée de self gouvernement et celle d'une collectivité dotée d'une simple décentralisation administrative, consiste en ce que la deuxième jouit simplement d'une autonomie administrative tandis que la première possède une autonomie politique (4). Cette autonomie se manifeste dans l'administration libre des affaires locales, sans que les personnes chargées

1. Tchernoff, *op. cit.*, p. 15.

2. Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, p. 216.

3. Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 351.

4. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, 1923-1924. Rome, p. 118.

de cette administration reçoivent l'ordre du gouvernement métropolitain dans le domaine de leur compétence respective.

Ainsi le fondement de la notion de self gouvernement consiste dans l'extension de pouvoir et dans l'autonomie politique d'une province. Mais cette interprétation ne nous donne pas un critère objectif déterminant quant une collectivité possède réellement les conditions de gouvernement libre. Comme l'administration d'une colonie est toujours distincte de celle de la métropole, et habituellement dotée d'une autonomie plus ou moins grande, chaque colonie peut prétendre se gouverner librement. Quel doit être alors le critère d'appréciation pour l'assemblée compétente pour statuer sur cette condition fondamentale ? Quel est le minimum d'autonomie d'une colonie compatible avec la condition de gouvernement libre ?

Nous sommes d'avis que l'interprétation du Pacte nous donne la réponse à la question posée. D'après la rédaction de l'article 1^{er} qui dit que : « *dominion ou colonie qui se gouverne librement* » nous prouve que d'après le Pacte les deux collectivités sont traitées d'une manière identique et assimilées l'une à l'autre. En effet, quelle différence pourrait-il y avoir entre une colonie qui se gouverne librement et un dominion, qui pratiquement n'est qu'une dénomination spéciale pour une colonie à self gouvernement ? Dans la pratique anglaise, dès qu'une colonie obtient un gouvernement libre, cette colonie est appelée dominion.

Mais la question se pose de savoir pourquoi alors, le Pacte à côté d'une notion générale, comme celle de colonies qui se gouvernent librement, mentionne aussi les dominions, quand la première notion implique nécessairement la seconde. A notre avis, c'est pour la raison suivante : Il est certain qu'une colonie qui se gouverne librement est une notion inobjective qui exige une interprétation suivant chaque cas. Cette notion ne donne pas le critère à l'assemblée pour savoir quand une colonie pos-

sède la qualité de gouvernement libre. En fait, la notion des dominions implique, comme nous l'avons déjà dit, une colonie qui se gouverne librement, actuellement membre de l'empire britannique. Cette colonie est incontestablement le vivant modèle d'une colonie qui se gouverne librement. Or, en mentionnant les dominions dans le Pacte, et en les assimilant aux colonies qui se gouvernent librement, le rédacteur du Pacte avait principalement pour but d'indiquer à l'assemblée que c'est dans la pratique anglo-saxonne, dans le dominion, qu'il faut chercher le critère objectif d'une colonie qui se gouverne librement (1).

Notre opinion paraît être confirmée par la pratique de la Société. C'est ce que nous allons voir en étudiant l'interprétation pour la Société, de la notion de gouvernement libre, lors de la 4^e assemblée, à l'occasion de l'admission de l'Etat libre d'Irlande, suivant le rapport de la sous-commission chargée de statuer sur sa demande (2).

Par cette interprétation du pacte, l'opinion de certains auteurs (3) qui prétendent que les dominions présentent une collectivité supérieure possédant une autonomie plus large qu'une colonie qui se gouverne librement, nous paraît dénuée de fondement. A notre avis, les dominions figurent dans le Pacte principalement pour servir de modèle de colonies qui se gouvernent librement. En analysant alors l'étendue de leur autonomie, nous arriverons à établir le degré approximatif d'émancipation auquel une collectivité doit aboutir pour pouvoir

1. La même opinion est soutenue par M. Schucking et Weheberg, *op. cit.*, p. 186. Ces auteurs croient que c'est uniquement dans la pratique anglo-saxonne qu'on trouvera des modèles vivants et typiques d'une colonie qui se gouverne librement. Ainsi, disent-ils, une collectivité dont la dépendance envers un Etat n'est pas plus grande que celle du Canada envers la Grande-Bretagne, pourrait demander l'admission avec espoir de succès.

2. V. Acte de la 4^e assemblée, s. com., p. 12.

3. Gonsiorowski, *La S. D. N. et le problème de la paix*. Paris, 1927, t. I, p. 185.

entrer dans la Société des Nations. Il est peut-être inutile de remarquer que les études que nous poursuivrons sur les dominions ne seront pas faites sur leur situation actuelle, c'est-à-dire envisagées comme membres de la Société des Nations, mais avant leur entrée dans la Société.

II. — Dans son sens primitif, le nom « dominion » the dominion of the crown, « a désigné tout lieu où s'étendait l'autorité britannique, aussi bien la métropole que les colonies. Ce n'est qu'à partir de 1867, que sous ce nom on désigne les colonies émancipées dotées du self gouvernement. C'est le Canada tout d'abord qui a reçu le nom de Dominion. Quant aux autres colonies, ce titre leur a été décerné après l'acquisition complète du self gouvernement, surtout depuis 1907, lors de la conférence coloniale, appelée depuis Conférence impériale.

Le premier mouvement vers l'émancipation de ces colonies date de 1840. A cette époque, pour la première fois, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, fut introduit le principe du gouvernement responsable (1), et c'est grâce à la politique libérale de Lord Durham, que les différentes lois métropolitaines de 1852, 1877, 1900, 1909, ont définitivement fondé le régime des colonies avec self gouvernement (2).

L'émancipation des colonies anglaises a ainsi évolué de ce premier pas vers une décentralisation, non seulement administrative, mais aussi politique, qui consiste dans l'application au gouvernement d'une colonie du système de la monarchie parlementaire. Cette évolution des dominions se poursuit d'une façon ininterrompue suivant la particularité du droit anglais où les coutumes jouent un rôle de première importance et où la pratique peut s'engager dans une autre voie que celle prévue par un statut, ce qui est précisément le cas des dominions.

En étudiant l'autonomie des dominions britanniques, nous

1. Anzilotti, *op. cit.*, p. 118.

2. Rolin, *Les States des Dominions*, R. I. P., 1922.

nous placerons à deux points de vue : nous déterminerons leur autonomie intérieure, ensuite, nous verrons s'ils possèdent une compétence extérieure et quel est le degré de leur autonomie dans ce sens.

a) Le seif gouvernement dont sont investis les dominions anglais consiste dans l'octroi qui leur est fait d'institutions analogues à celles de la métropole. « La conception anglaise de l'autonomie, dit Jellinek, consiste en une forme de gouvernement dont le parlement forme le sommet (1). » Ainsi, tout dominion possède, à l'exemple de l'Angleterre, deux chambres législatives, dont l'une est élective et l'autre nommée, soit entièrement, soit partiellement, par le gouverneur général représentant le roi, chef du pouvoir exécutif de l'empire entier. Le roi est représenté par le gouverneur général qui est placé, en fait, sous l'autorité du gouvernement de Londres. Ceci nous prouve que la principale autonomie d'une collectivité à self gouvernement, consiste dans l'autonomie législative qui est exercée par les chambres représentatives pratiquant un régime parlementaire. Théoriquement, la métropole peut légiférer pour les dominions et même modifier leur constitution (2). Mais au point de vue des faits, même avant la guerre, le gouvernement britannique reconnaissait que la concession faite aux différentes colonies devait être considérée comme irrévocable (3).

En fait, la liberté législative des dominions est bien limitée par le droit de veto qu'exerce le gouverneur général, en tant que représentant de la couronne, et invoquant ainsi l'ordre du roi. Ce qui est important à signaler, c'est que, dans ce cas,

1. Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 345.

2. D'après M. Rolin, *op. cit.*, p. 180, le parlement britannique garde toujours son droit de légiférer pour les colonies autonomes, mais un usage constitutionnel lui interdit de s'en servir, si ce n'est avec le consentement de la colonie intéressée.

3. Speyer, *Constitution juridique de l'empire colonial britannique*. Paris, 1906, p. 211.

il ne s'agit pas de la volonté personnelle du monarque, mais de l'autorité royale exercée par le cabinet britannique qui, à son tour, exerce ce pouvoir, grâce à la majorité de la Chambre des communes qui représente la volonté du peuple anglais. Ainsi, on peut conclure qu'en réalité, la liberté législative d'une colonie autonome n'est point entière, mais bien subordonnée, dans une certaine mesure, à la volonté du peuple anglais (1).

A côté du veto exercé par le gouverneur, le roi, de son chef, peut invalider toutes les lois promulguées par celui-ci. Mais cette prérogative royale est absolument théorique et sans portée pratique, puisque depuis des siècles, les rois d'Angleterre n'ont jamais refusé la sanction à une loi votée par les chambres.

Le pouvoir exécutif est entre les mains d'un gouverneur général qui est un subordonné du gouvernement de Londres. Le gouverneur l'exerce à la manière d'un monarque constitutionnel, c'est-à-dire qu'il n'agit que sous le couvert des ministres responsables devant l'assemblée des dominions. Théoriquement, le gouvernement du dominion n'est pas un délégué du gouvernement impérial, mais un gouvernement de sa Majesté britannique, pour telle partie de ses territoires. Mais au point de vue pratique, ce point de vue doit être repoussé en raison de la personnalité double du gouverneur, qui dans certains cas, décide de son propre chef, à la différence d'un monarque parlementaire, qui n'agit jamais seul. Cette particularité provient de la situation spéciale du gouverneur général qui, en tant que représentant de la couronne exerce tous les pouvoirs appartenant au souverain, dans la mesure où ceux-ci sont reconnus au roi d'Angleterre, par la pratique de la constitution anglaise,

1. Ce fait est aussi remarqué par M. Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 36, qui parlant de la situation des dominions anglais, dit : « tous ces hommes n'ont qu'un bien commun ; ils sont les sujets d'un monarque, le roi d'Angleterre, et en droit, ils sont tous soumis à l'autorité souveraine du Parlement anglais.

et qui, d'autre part, étant un subordonné du gouvernement de la métropole, doit tenir compte des instructions qui lui sont données par le gouvernement impérial de Londres. De ce double aspect de la personnalité du gouverneur, il résulte que, d'une part, comme chef de l'Etat parlementaire, le gouverneur doit suivre le conseil de ses ministres responsable devant le parlement local, et que, d'autre part, en tant que subordonné du gouvernement anglais, son devoir principal est d'empêcher la promulgation de lois coloniales qui peuvent être en contradiction avec les lois générales de l'empire britannique.

La conséquence de cette double dépendance du gouverneur du parlement anglais et de celui du dominion, est sensible en cas d'évoquation du droit de veto. Il importe, lorsqu'une loi dépasse l'intérêt local du dominion, et touche l'empire entier, que le gouverneur puisse toujours poser son veto en dehors du conseil des ministres et obéir directement au gouvernement anglais. Mais la difficulté réside en ce qu'il n'est pas possible de tracer une distinction précise entre une loi locale et une loi qui, d'après sa nature, concerne l'empire entier. Parfois la loi est considérée comme locale de la part de la colonie, et comme touchant l'empire entier de la part du gouvernement impérial ; ces cas assez fréquents présentaient souvent des difficultés innombrables (1).

II. — Il nous reste à examiner si une collectivité qui se gouverne librement comme les dominions britanniques, possède certaines compétences dans les affaires internationales. Les dominions britanniques avaient des délégués propres dans certaines organisations internationales. Ainsi, ils figurent par exemple dans des unions internationales, comme l'Union pos-

1. Le veto du gouverneur par un essor libéral depuis 1914, a perdu beaucoup de son importance pratique, puisque depuis, les dominions sont libres d'établir une politique fiscale et de prévoyance sociale divergente à celle de la métropole.

tale universelle, etc., complètement distincte de la métropole.

De ce fait, il résulte que les dominions même avant la guerre possédaient une certaine personnalité restreinte en matière de droit international (1). Très restreinte, peut-on dire, puisque leur capacité ne s'étendait qu'en matière simplement organique. En ce qui concerne le domaine politique, ils ne possédaient pas le pouvoir, ils ne pouvaient pas, par exemple, conclure des alliances ou déclarer la guerre ; ce pouvoir d'agir était réservé à la couronne ou plutôt à la métropole.

« Il est certain, dit M. Esmein à cet effet, qu'en cas de guerre entre l'Angleterre et une autre puissance, les dominions sont compris dans l'hostilité, car au point de vue international ce ne sont pas des Etats distincts, mais simplement des dépendances de l'Angleterre comprises dans le territoire anglais : aucun d'entre eux ne peut prendre la qualité de neutre » (2). Ils sont donc entrés dans la guerre mondiale comme les pays sous dépendants, sans déclaration exigée par le droit international. On peut dire qu'ils n'ont pas participé à la guerre en vertu de leur volonté propre mais simplement entraînés par leur situation juridique.

Le gouvernement d'un dominion ne peut pas non plus accréditer ou recevoir les représentants diplomatiques d'un pays étranger, ni conclure de son propre chef un traité d'aucune espèce. Si ses citoyens avaient à se plaindre de traitements subis en pays étrangers, des réclamations devaient être faites par le gouvernement impérial ; c'est à lui qu'incombait la protection des sujets britanniques à l'étranger. Quant au traité portant les signatures des délégués des dominions à côté de celle d'un ambassadeur britannique, ils ont pour véritable

1. De même avis, V. Anzilotti, *op. cit.*, p. 69, 118 et suiv. : Strupp, *op. cit.*, p. 25 ; *Die Grundzüge des positiven Volkerechts*, p. 36 ; Verdross, *Die Verfassung...*, p. 125.

2. *Op. cit.*

partie contractante, et au point de vue juridique, non pas les dominions mais la Grande-Bretagne (1).

Depuis certains événements récents, on prétend, non sans exagération, que les dominions, par suite de l'accomplissement de certains actes particuliers, ont acquis des capacités beaucoup plus larges en droit international, surtout en matière politique. Ils ont signé le traité de paix avec l'Allemagne ; ils avaient à la conférence de 1919, des délégués distincts de ceux de l'empire britannique ; et par ce fait, n'ont-ils pas prouvé leur compétence extérieure en matière politique ? Mais en vérité, dans ce traité, les dominions ne sont pas mentionnés expressément et à côté des autres puissances, l'Empire britannique apparaît juridiquement seul et unique partie contractante. Les dominions ne figurent dans le traité ni comme principales puissances alliées et associées, ni comme puissances à intérêt limité, mais simplement pour avoir donné des plénipotentiaires séparés « à sa Majesté le roi du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, et des territoires britanniques au-delà des mers, empereur des Indes » (2). Autrement dit, ils n'ont prit part à la conférence de la paix seulement en qualité de délégués de la Couronne et non *jure suo*.

Ce traité, suivant l'opinion de M. Allen, est limité aux Etats souverains. Quant aux dominions juridiquement, la conférence ne les considère pas comme les parties contractantes (3). Ainsi, en fait, ce traité est commun à peu près, à tous les autres traités politiques, signés par les Dominions : leur délégués sont présents, le traité signé, mais en réalité, juridiquement, c'est l'empire britannique ou en fait la Grande-Bretagne qui est seule partie contractante.

(1. Du même avis, Schucking et Weheberg, *op. cit.*, p. 177. Aussi Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. I, p. 206 et 219.

2. Rolin, *La révision du Pacte de la S. D. N. R. D. I.*, 1921.

3. Allen, *op. cit.*, p. 766.

En définitive, nous pouvons constater que suivant l'exemple des dominions britanniques, une collectivité qui se gouverne librement au sens de l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations, outre son autonomie intérieure, doit posséder une certaine capacité en matière internationale.

Le self gouvernement implique donc une collectivité possédant une très large autonomie, dont la substance est l'autonomie législative. D'autre part, le degré de cette autonomie, quoique très étendu, est toujours borné par l'unité territoriale de l'Etat auquel la collectivité appartient. Jusqu'à leur entrée dans la Société des Nations et jusqu'aux deux dernières conférences impériales, l'autonomie des dominions anglais n'existait que dans les affaires locales ; l'empire britannique, ayant à sa tête, la Grande-Bretagne, veillait bien par ses propres organes, à ce que leur compétence ne dépassât pas les limites de l'autonomie concédée et ne compromit pas l'unité de l'empire. L'autonomie intérieure, très étendue, est limitée par la possibilité juridiquement incontestable de l'Etat dominant d'entraver la législation locale, grâce à l'existence d'organes particuliers chargés de surveiller la législation locale.

Mais au point de vue de fait, si l'on abandonne certaines considérations juridiques, dont la portée est simplement théorique, on doit constater que les dominions britanniques sont en vérité, dotés d'une autonomie intérieure complète, d'une autonomie presque identique à celle que possèdent les Etats souverains, et si l'on peut parler, de véritables restrictions il faut ajouter qu'elles n'ont de portée que dans les affaires internationales. Donc, d'après le Pacte de la Société des Nations, une communauté du self gouvernement représente alors une collectivité arrivée dans la phase définitive de l'émancipation. Ce n'est qu'au point de vue juridique qu'une pareille collectivité se différencie d'un Etat à cause de l'origine différente des

pouvoirs organiques. Autrement, elle se compose des mêmes éléments que l'Etat lui-même c'est-à-dire une population, un territoire déterminé, des frontières définies qui la séparent des pays voisins et une organisation politique.

C'est donc sur ce précédent anglo-saxon que la Société des Nations doit se baser pour établir sa jurisprudence concernant l'admission des collectivités prévues par l'article 1^{er}. Mais cela ne veut pas dire que la Société doit considérer comme susceptible d'être admise seulement les collectivités qui présentent une autonomie absolument identique à celle des dominions anglais. Même si une collectivité possède une autonomie un peu moindre, elle peut être considérée comme capable de devenir membre de la Société, pourvu qu'elle présente les traits généraux de l'autonomie des dominions britanniques.

TITRE III

LA PORTÉE DE L'APPLICATION DE LA NOTION DE GOUVERNEMENT LIBRE.

En droit international, la notion de l'Etat implique généralement un état souverain et indépendant. Par conséquent, lorsque le candidat à l'admission est un tel Etat, la présente condition se trouve tacitement remplie, puisque l'autonomie d'un Etat indépendant est toujours supérieure à celle que possède une collectivité autonome qui se gouverne librement. Ainsi, on arrive à la conclusion que la condition de gouvernement libre ne vise que les collectivités inférieures.

Il y a lieu pourtant de faire quelques réserves importantes. Dans certains cas particuliers, l'indépendance d'un Etat peut être inférieure à l'autonomie que présente une collectivité qui se gouverne librement. C'est surtout le cas d'un Etat protégé.

En effet, bien que la condition de se gouverner librement concerne principalement les collectivités inférieures énumérées dans l'article 1^{er}, la portée de l'application de cette condition n'est pas moindre lorsque le candidat est un Etat dont l'indépendance est plus ou moins éclipsée. Dans ce titre, nous allons étudier successivement le problème de l'admission des Etats protégés, des Etats soumis à un contrôle financier ou sous l'influence politique et enfin les Etats soumis aux mandats internationaux.

I. — *Les protectorats internationaux.*

D'après la doctrine du droit international, il existe deux sortes de protectorats : le protectorat colonial et celui du droit des gens. La différence entre eux consiste en ce que le deuxième comprend deux Etats organisés, tandis que dans le premier cas, il s'agit plutôt d'une occupation déguisée, ou de la domination d'un Etat sur un territoire habité par des tribus de civilisations arriérées, que d'un protectorat proprement dit (1). Le protectorat colonial reste en dehors de notre étude qui ne vise que le protectorat du droit des gens.

Pour savoir si un Etat protégé peut devenir membre de la Société des Nations, nous poserons le problème à deux points de vue ; d'abord sous la forme d'une question juridique : l'Etat protégé à la suite du traité de protectorat, est-il resté un Etat ; ensuite comme une question de fait qui consiste à déterminer si l'Etat protégé possède une autonomie impliquée par la notion de gouvernement libre.

A. — L'Etat protégé est-il un Etat ?

Le protectorat international est une situation juridique contractuelle qui résulte d'un traité particulier passé entre deux Etats. Le propre de ce traité consiste dans les clauses en vertu

1. Fauchille, *op. cit.*, t. I.

desquelles un Etat cède une partie de ses droits de puissance publique (1) à un autre qui, à son tour, assume l'obligation de défendre le premier contre toute agression extérieure. Le protectorat ainsi n'est pas une situation de fait mais de droit dans laquelle chaque partie possède certains droits et est astreint à certaines obligations. Quant à l'étendue de ces obligations, elle n'est pas partout la même ; le protectorat n'est pas une situation partout égale, mais varie d'après les clauses du traité qui l'établit.

Le protectorat, d'après l'opinion dominante dans la doctrine ne fait pas perdre à l'Etat protégé son caractère étatique. Sa base étant contractuelle repose juridiquement sur la volonté de deux Etats et, par conséquent, comme la diminution de la liberté individuelle a pour fondement la liberté même des contractants, le protectorat ne doit pas être considéré comme une situation exclusive de la souveraineté, mais simplement comme un état de droit comportant des obligations restrictives qu'un Etat aurait assumées par un traité quelconque. L'Etat protégé reste alors un Etat (2). Cette opinion est surtout soutenue par M. Despagnet. « ... Etant donné, dit-il, surtout que son origine — protectorat — toujours contractuelle, comme nous l'avons établi, paraît le faire confondre encore avec les restrictions que les Etats s'imposent par des traités (3). Ainsi lorsque les restrictions de la souveraineté proviennent de la volonté d'un Etat, et ne lui sont pas imposées par une volonté autre, cet Etat doit être considéré comme possédant toujours sa souveraineté.

La même opinion est soutenue par M. Le Fur, d'après lequel la véritable souveraineté c'est la souveraineté intérieure, et même dit-il, il est concevable qu'un Etat permette certaines

1. Strupp, *op. cit.*, p. 33. .

2. Fauchille, *op. cit.*, t. I.

3. Despagnet, *Essai sur le Protectorat*. Paris, 1896, p. 38.

immixtions, même dans ses affaires inférieures, sans que ce fait entraîne la perte de la souveraineté, mais à condition toujours que cette restriction repose sur la volonté de cet Etat (1).

Cette doctrine, qui tend à concilier la notion de la souveraineté, considérée comme l'unique caractère distinctif de l'Etat, avec la situation de protectorat qui suppose nettement une diminution de sa compétence ne paraît pas admissible, puisqu'il est impossible de distinguer quelles sont les obligations qui entraînent la perte de la souveraineté et celles qui sont compatibles avec elle. Si, par sa propre volonté, l'Etat alliant tous ces droits, il est inconcevable, matériellement, dans cette hypothèse qu'il ait conservé sa souveraineté et soit resté un Etat. D'autre part, l'étendue de la puissance protectrice n'est pas seulement le résultat d'une clause précise, établie dans le traité de protectorat, mais dépend aussi de la situation particulière du pays protecteur qui est obligé de défendre le pays protégé contre toute agression. Il en résulte que le droit d'intervention du protecteur dans les affaires du protégé peut-être élargi par sa propre volonté. La défense assumée par le protecteur comporte pour lui une responsabilité pour tous les actes faits par le protégé. « La situation résultant du protectorat, dit M. Pillet, est de telle sorte qu'elle ne comporte d'autre alternative que l'impunité du protégé ou la responsabilité du protecteur (2) ». Pour empêcher sa responsabilité de jouer, le protecteur peut intervenir dans toutes les affaires du protégé et dans ce cas il est difficile de soutenir que les restrictions reposent sur la volonté de l'Etat protégé et qu'il possède sa souveraineté. Ainsi, d'après l'opinion de M. Carré de Malberg et de M. Mérignhac, l'Etat protégé a cessé d'être un Etat (3).

1. Le Fur, *op. cit.*, p. 451.

2. Pillet, *Du droit de la puissance protectrice sur l'administration de l'Etat protégé*. R. D. I. P., t. II.

3. *Op. cit.*, p. 451, t. I ; *op. cit.*, t. I, p. 206.

Cette dernière opinion nous paraît exagérée car elle assimile la conception de protectorat avec une occupation pure et simple. Entre ces deux situations, la différence est sensible, puisque l'Etat protégé conserve toujours envers ses sujets l'autonomie législative, le droit de réclamer le service militaire, l'impôt, etc... (1). D'autre part, il est un peu exagéré de croire que le protecteur a le droit de s'immiscer dans toutes les affaires du protégé, surtout dans les affaires qui ne sont pas de nature à entraîner sa propre responsabilité, c'est-à-dire celles qui n'ont pas de portée internationale, comme par exemple, certains actes de législation, de justice, d'administration, etc., que l'Etat protégé continue à faire à l'égard de ses propres nationaux, ainsi que toutes les questions d'ordre religieux. Quelle que soit l'étendue du pouvoir du protectorat qui peut bien avoir pour résultat la disparition complète de la personnalité internationale du protégé, dans leurs relations respectives de ces deux Etats, le protégé garde nettement sa personnalité distincte, son pouvoir constituant certes, sous réserve du Pacte de protectorat, et enfin une organisation propre au sommet de laquelle se trouve un véritable chef de l'Etat.

Pour pouvoir établir d'une façon précise la nature juridique de l'Etat protégé, il faut écarter la théorie que la souveraineté est l'unique caractère de l'Etat. La doctrine qui n'admet pas que la souveraineté soit un élément essentiel de l'Etat, prétend avec raison, que la souveraineté considérée comme degré supérieur de la puissance de l'Etat est incompatible avec l'établissement du protectorat consenti par celui-ci et qui, par son principe, entraîne une diminution de cette puissance. Mais si l'effet de protectorat est d'entraîner la perte de la souveraineté d'un Etat protégé, celui-ci n'a point perdu en même temps son caractère d'Etat qui ne réside pas dans la notion de souveraineté.

1. G. Diena, *Principi di diritto internazionale*, Naples, 1908, p. 84.

« Le pouvoir qui domine l'Etat non souverain, dit M. Michoud, est juridiquement limité, il ne peut détruire les droits de la puissance publique qui appartient à cet Etat que par la force brutale. » Ainsi, d'après les auteurs qui envisagent la possibilité d'Etat non souverain, l'Etat protégé est peut-être le meilleur modèle de cette sorte d'Etats. L'existence de la puissance publique est le véritable élément qui caractérise tous les Etats ; c'est ce que nous allons démontrer ci-dessus en établissant la distinction entre un Etat protégé et un territoire occupé. Il faut donc conclure que l'Etat protégé est un véritable Etat non souverain.

B. — L'Etat protégé possède-t-il l'autonomie qu'implique la notion de gouvernement libre.

Ainsi que nous l'avons vu, d'après le Pacte de la Société des Nations, l'Etat, comme les autres collectivités prévues, ne peut en devenir membre qu'à condition de posséder la situation qu'implique la notion de gouvernement libre. Par conséquent, comme l'Etat protégé par l'effet du protectorat a subi un *capitis diminutio*, il est douteux qu'il ait conservé l'autonomie indispensable exigée par cette condition. Il est donc nécessaire que l'autonomie possédée par ces collectivités soit envisagée d'une façon nette, afin qu'on puisse résoudre le problème de leur admission dans la Société des Nations.

Les divergences des traités établissant un protectorat nous rendent difficile l'étude de cette question : l'autonomie des Etats protégés est-elle conforme aux stipulations de l'article 1^{er}? Aucun trait commun à tous les protectorats ne peut être établi avec précision, puisque la situation des différents Etats protégés dépend non seulement des situations divergentes des traités établissant du protectorat, mais aussi d'une situation de fait dont le fondement est psychologique : la confiance du protecteur. C'est la responsabilité du protecteur qui est la cause de ce deuxième phénomène et, comme le dit M. Pillet :

« Très large est la responsabilité, très large doit être le droit y correspondant (1) ». Il paraît impossible de prouver les limites de l'intervention de celui-ci dans les affaires du protégé. Dans un traité de droit international récemment traduit en langue française, M. Westlake s'exprime de la même façon : « Le fait que l'Etat inférieur n'est pas libre de chercher ailleurs aide et alliance impose de lui-même au supérieur le devoir de la protéger contre l'injustice et le fait que les Etats tiers extérieurs ne sont pas libres dans le choix de leur méthode de redressement de torts à eux causés par l'inférieur, impose au supérieur la responsabilité des torts dont celui-là peut se rendre coupable. Cette responsabilité donnait à son tour à l'Etat supérieur le droit de contrôler tout acte de l'inférieur qui peut le mettre en jeu. » (2)

Il est alors difficile, en raison du fait ci-dessus exposé que l'Etat protégé se gouverne librement au sens de l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations. Le seul critérium qu'on puisse tirer de la situation d'un Etat protégé consiste en ce que le contrôle de l'Etat protecteur diminue à mesure que la portée internationale de l'acte fait par l'Etat protégé est moins grande, et d'autre part, théoriquement, les actes qui ne sont pas du tout de nature à engager la responsabilité du protecteur doivent échapper entièrement à son contrôle. Ainsi, par exemple, pour les actes qui concernent les affaires respectives de l'Etat protégé et de ses propres nationaux, dans sa vie juridique intérieure, l'Etat protégé conserve une autonomie complète. S'il obéit à l'Etat protecteur, même dans cette voie, surtout en ce qui concerne la réorganisation de son administration, etc., il prend ses mesures à titre de conseil, mais non parce qu'il y est juridiquement déterminé. Mais si l'autonomie de l'Etat protégé n'est moins grande que celle-ci, si elle est bornée à

1. *Op. cit.*

2. *Traité de droit international*. Oxford, 1920.

certaines rares actes incontrôlables, elle est loin d'être celle que possèdent les collectivités qui se gouvernent librement.

En vérité, le problème dépend de chaque cas particulier surtout du fait que le protégé possède ou non la compétence pour demander l'admission de son propre chef. Quant aux autres Etats protégés, la question ne se pose pas puisqu'il sont dépourvus de moyens de poser leur candidature.

Ainsi notre opinion consiste à grouper les différents Etats protégés en deux catégories : ceux ayant conservé une compétence extérieure suffisante pour pouvoir demander l'admission de leur propre chef, et ceux qui, au point de vue international, se confondent complètement avec l'Etat protecteur. Les Etats protégés possédant une part de pouvoir dans les affaires extérieures peuvent, par conséquent, demander l'admission avec espoir de succès (1).

II. — *Les Etats soumis à un contrôle financier.*

Il s'agit de certains Etats américains qui, aux prises avec des difficultés financières, ont signé avec les Etats-Unis certains traités dans lesquels ils ont consenti à des restrictions considérables de leur indépendance. Bien que leur situation juridique diffère nettement de celle d'un Etat protégé au point de vue de fait, les traités qui lient leur indépendance, leur donnent l'air d'être dans une situation assez connexe, ce qui a déterminé certains auteurs à leur donner le nom de quasi pro-

1. La possession de la compétence dans les affaires extérieures, par l'Etat protégé est un fait important. Une guerre, lorsqu'elle éclate entre un Etat protégé possédant une telle compétence et l'Etat protecteur être sensé être une guerre internationale, par exemple la guerre entre le Transvaal et l'Angleterre. Au contraire, une guerre entre un Etat protecteur et un Etat protégé dépourvu de cette compétence en matière internationale n'est qu'une guerre civile, par exemple la guerre entre la France et Madagascar. Voir Henry Noel, *Le gouvernement de fait devant les juges*. Thèse Paris, 1927, p. 220.

tectorat (1). Ces Etats sont : Cuba, la République dominicaine, le Honduras, le Nicaragua, Haïti, etc.

Les traités que ces Etats ont passés sont divergents et par conséquent, le degré de restriction de leur indépendance varie selon chaque cas particulier. Mais on peut dire que l'élément qu'on retrouve partout consiste dans des diminutions de la capacité de négociation en droit international, et dans le droit, pour les Etats-Unis, de surveiller leur gestion administrative principalement la gestion de leurs finances (2).

A. — Puisque le cas de ces Etats ne présente qu'une limitation volontaire de leur indépendance et seulement sur certains droits de la souveraineté, il paraît que rien ne s'oppose à ce que ces Etats deviennent membres de la Société, puisque, comme nous l'avons vu, l'indépendance complète n'est pas une condition nécessaire pour l'admission dans la Société des Nations. Dans la plupart des cas, il paraît que l'autonomie que ces Etats ont conservée, n'est pas inférieure à celle que possèdent les dominions anglais. Il est vrai que l'examen de chaque cas particulier sera nécessaire ; exceptionnellement, certains de ces Etats ont pu peut-être se voir refuser l'admission à défaut de l'autonomie qu'implique le gouvernement libre.

B. — Mais malgré leur situation juridique, la présence de ces collectivités dans la Société des Nations est, à notre avis, très dangereuse. En vérité, au point de vue politique et, en fait, leur dépendance étroite envers les Etats-Unis est plus dangereuse pour la Société des Nations que la dépendance et la situation des dominions britanniques envers la Grande-Bretagne. Plus grande, disons-nous, parce que les Etats-Unis se réservent

1. Fauchille, *op. cit.*, t. I, p. 265.

2. Cuba, par exemple, en vertu du traité de 1903, ne peut conclure aucun traité qui serait de nature à compromettre son indépendance ni contracter aucun emprunt disproportionné avec ses revenus. V. Strupp, *op. cit.*, p. 37.

habituellement le droit d'intervention, plus dangereuse parce que la communauté d'intérêt de ces Etats, et des Etats-Unis, n'est point aussi solide que les rapports des dominions et de la Grande-Bretagne ? L'intervention des Etats-Unis dans ces Etats est plus facilement concevable qu'une intervention de la Grande-Bretagne dans ses dominions. Or, une intervention est sans aucun doute une violation de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un membre de la Société sanctionnée par l'article 10 du Pacte. D'autre part, le droit d'intervention des Etats-Unis n'est point théorique, c'est un droit qui est exercé pratiquement assez souvent. Les Etats-Unis s'en sont servis récemment au Nicaragua.

Si l'on s'aperçoit que le prestige de la Société en Amérique est déjà trop faible, son autorité depuis cet événement, n'est-elle pas devenue nulle, n'a-t-elle pas confirmée l'opinion de M. Alvarez qu'elle n'est qu'une société européenne (1).

Il y a encore une difficulté à remarquer ; l'intervention des Etats-Unis peut se continuer par une occupation militaire, qui à son tour, peut être prolongée indéfiniment. Par ce fait, l'Etat en question perd sans aucun doute l'autonomie indispensable que doivent posséder les membres de la Société des Nations. Or, il ne pourra plus juridiquement siéger dans la Société (2).

C. — La question de savoir si les Etats dont nous avons envisagé la situation peuvent ou non devenir membres de la Société est purement théorique et, actuellement sans portée pratique, puisque ces Etats sont tous déjà aujourd'hui membres de la

1. *La réforme du Pacte de la S. D. N.* Paris, 1926.

2. L'occupation militaire d'un Etat est incompatible avec la situation de membre de la S. D. N. ; c'est ce que nous montre le cas de la République dominicaine, qui ne put entrer dans la Société que lorsque cette occupation eut pris fin. Ainsi, par exemple, dans sa demande d'admission, la république déclare à la Société que l'occupation par les troupes des Etats-Unis d'Amérique a pris fin, 12 sept. 1924. V. Acte de la 5^e ass., s. de com., p. 8.

Société ; la plupart étaient entrés en qualité de membre originaire.

III. — *Les mandats internationaux.*

A. — Ce terme sert à caractériser la situation particulière de certaines collectivités créées par le traité de paix sous l'influence des idées libérales du président Wilson. Ce sont d'anciennes possessions et colonies qui ont cessé, en vertu du Traité de Versailles, d'être soumises à la souveraineté de l'Etat qui les gouvernait précédemment. Il s'agit d'anciennes colonies allemandes sur lesquelles l'Allemagne, d'après l'article 119 du Traité de Versailles, a abandonné tous droits en faveur des principales puissances alliées et associées. Cette situation est aussi appliquée à certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman.

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations classe les mandats internationaux en trois groupes. La première catégorie, mandat « A » est appliquée à certaines communautés qui appartenaient autrefois à la Turquie et qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nation indépendante peut être reconnue provisoirement à la condition qu'elles soient guidées dans leur administration par l'aide et les conseils des mandataires, jusqu'au moment où elles seront capables de se diriger entièrement elles-mêmes. Ces groupes d'Etats placés sous mandat s'administrent par leurs propres moyens et le rôle de la puissance mandataire consiste à conseiller et à guider cette administration jusqu'au jour de l'émancipation complète.

La deuxième catégorie, mandat « B » et le troisième mandat « C » s'étend sur des territoires du centre et du sud-est africain, ainsi que sur certaines îles du Pacifique austral, anciennes colonies de l'empire allemand. Dans les deux cas, en raison de

la civilisation inférieure de la population indigène, le mandataire assume lui-même l'administration du territoire, sous la restriction, prévue toutefois par l'article 22 du Pacte, de la Société des Nations. La raison de la distinction faite entre ces deux dernières catégories de mandats n'est pas dans la différence du degré de la civilisation de leur population, mais repose sur la situation géographique. La faible densité de population et l'éloignement des centres de civilisation caractérisent le mandat « C ».

La différence essentielle entre les pays sous mandat « A » et ceux sous mandat « B » et « C » consiste en ce que les premiers sont des Etats tandis que les seconds ne répondent à la situation ni d'un Etat, ni d'une colonie. Par conséquent, comme l'article 1^{er} énumère nettement les collectivités pouvant entrer dans la Société, la question de savoir si les pays soumis au mandat peuvent ou non entrer dans la Société ne se pose que pour les pays sous mandat du groupe « A ».

B. — La première question qui se pose est de savoir si la situation de mandat n'exclue pas *a priori* les Etats qui y sont soumis de la Société des Nations ? La condition essentielle pour qu'une collectivité puisse entrer dans cette Société est qu'elle possède une autonomie qui se dégage de la notion du gouvernement libre. Or, les pays soumis au mandat « A » ayant été considérés comme incapables de se diriger par eux-mêmes (1) doivent être, pour la même raison, jugés incapables de devenir membres de la Société des Nations.

Il nous paraît que d'après l'esprit de la Société des Nations, les différents peuples doivent être groupés en deux catégories ; ceux qui sont capables de se diriger par leurs propres moyens, et ceux qui ne le sont pas. Cette distinction nous fournit les

1. ... « et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ». Art. 22 du Pacte de la S. D. N.

deux situations différentes qu'une collectivité peut présenter au point de vue international, celle des membres de la Société et celle des pays placés sous mandat. Ces deux situations s'excluent réciproquement puisque, dès qu'une nation a réuni toutes les conditions requises pour devenir membre de la Société, le mandat doit prendre fin. Donc, dès qu'une collectivité tombe sous l'empire de l'article 22 du Pacte, sa situation ne peut être conforme à l'article 1^{er}, alinéa 2.

C. — La deuxième question qui se pose est celle de savoir si la conclusion ci-dessus exposée est conforme à la réalité ; c'est-à-dire les Etats soumis au mandat « A », bien qu'ils soient *a priori* incapables de devenir membres de la Société pendant la durée du mandat, présentent-ils en fait l'autonomie indispensable pour devenir membres de la Société ?

La réponse ne peut être que négative parce que les conditions impliquées dans la notion de gouvernement libre sont loin d'être remplies. On sait que cette notion suppose une autonomie intérieure presque complète et une certaine compétence dans les relations extérieures. Or, les pays soumis au mandat « A » sont incapables de réunir ces éléments, puisque la puissance mandataire s'attribue encore un droit d'administration et un droit de législation et de juridiction. Les agents de la puissance mandataire, tout en respectant une certaine autonomie locale indigène ne sont pas en réalité de simples conseillers, mais de véritables détenteurs de l'autorité suprême et pratiquement, les titulaires effectifs de tous pouvoirs publics. Quant à la compétence extérieure du pays soumis au mandat, elle est nulle puisque c'est le mandataire qui se charge d'assurer la défense nationale et toutes les relations extérieures.

D. — Enfin, une troisième question doit être examinée ; si, actuellement, la situation de mandat « A » est incompatible avec les conditions de l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations ; ce fait pourrait-il être changé dans l'avenir. D'après

l'article 22, la situation de mandat « A » est essentiellement provisoire : « ... mandataires guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. » Par conséquent les Etats soumis au mandat « A » sont des collectivités en évolution, ils doivent dans l'avenir acquérir une autonomie de plus en plus grande jusqu'à l'émancipation définitive. Or, il se pourrait qu'à un moment donné, et au cours de cette évolution, ces Etats parviennent à acquérir une autonomie assez étendue pour que la condition de l'article premier soit remplie. Supposons encore qu'ils présentent leur candidature à l'admission. Quelle pourra être l'attitude de l'Assemblée

La résolution dépendra de la politique de l'assemblée qui aura à choisir entre deux solutions : soit refuser à ce pays l'admission durant le mandat, en se basant toujours sur le fait qu'une collectivité qui tombe sous l'empire de l'article 22 ne peut en même temps posséder les conditions de l'article 1^{er}, soit admettre dans son sein la collectivité émancipée et, par conséquent, mettre fin au mandat. Il est important aussi de remarquer que l'attitude du pays mandataire jouera un rôle très sérieux dont l'influence sera peut-être décisive pour l'assemblée.

TITRE IV

LA NOTION DE GOUVERNEMENT LIBRE INTERPRÉTÉE COMME SIGNIFIANT LA FORME DU GOUVERNEMENT PAR LAQUELLE LE CANDIDAT DOIT ÊTRE RÉGI POUR POUVOIR ENTRER DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — Presque tous les auteurs sont d'accord pour admettre que le rédacteur du Pacte a attribué à la condition du gouvernement libre une deuxième signification qui consiste dans la détermination du régime de gouvernement par lequel les collec-

tivités prévues par l'article 1^{er} doivent être régies, pour pouvoir entrer dans la Société des Nations.

Pour comprendre ce fait, il faut se rappeler que le Pacte de la Société était en grande partie l'œuvre du président Wilson, inspirée par ces célèbres quatorze points (1). Le gouvernement du candidat doit être établi avec l'assentiment national, c'est-à-dire un gouvernement démocratique, responsable devant le peuple (2). « Pour qu'une nation soit admise dans la Société des Nations, dit M. Léon Bourgeois, il faut, avant tout, qu'elle possède des institutions démocratiques qui la fassent pleinement maîtresse d'elle-même... Une nation qui obéit à un gouvernement irresponsable envers elle, ne peut, contracter valablement (3).

La force de la Société des Nations dépend du respect de l'engagement que ses membres ont pris tacitement en entrant dans son sein. Or, seul, le régime démocratique peut garantir à la Société que ses engagements sont valablement contractés et qu'ils seront fidèlement exécutés dans l'avenir. La Société des Nations est hostile au gouvernement de fait issu d'un coup de force. Le président Wilson a écarté de la Société la république de Costa Rica car son gouvernement, créé par un coup de force d'un général, ne s'appuyait pas, lors de la formation de la Société, sur l'assentiment national. Ainsi, d'après M. Wilson, même les Etats souverains ne peuvent devenir membres de la Société si leur gouvernement n'est pas celui de la volonté du peuple. Aujourd'hui, il y a des gouvernements qui se main-

1. « Le président Wilson, dit M. Lalouel, qui veut une Société démocratique, n'admet que les pays qu'il qualifie de self gouvernement. *La conception politique de la S. D. N. et l'élaboration du Pacte. R. D. I. P.*, 1923 ; M. Gonsiorowski, *op. cit.*, t. I, p. 179 dans le même sens.

2. La forme exigée du gouvernement d'après M. Larnaude est celle qui confie au citoyen une part d'intervention dans la chose publique. *La S. D. N.*, p. 11.

3. *Le Pacte de 1919 et la S. D. N.*, p. 90.

tiennent par la force et possèdent vraiment de l'autorité ; mais cette autorité repose sur l'oppression et non sur la liberté accordée par la volonté nationale. Ainsi, une Russie soviétique qui présente cette particularité ne peut devenir membre d'une association de peuples libres (1).

Une obligation importante que les membres de la Société ont contractée en y entrant consiste à entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et sur l'honneur. Ce n'est que le régime de la démocratie, c'est-à-dire le gouvernement représentatif, contrôlé par le peuple, qui peut donner une garantie sérieuse qu'un candidat n'est pas lié par des combinaisons secrètes (2). Alors, seules les collectivités possédant un gouvernement représentatif sont gouvernées par un régime compatible avec l'esprit de la Société des Nations. Selon M. Viviani, délégué de la France à la 1^{re} assemblée, ce régime doit être revêtu du triple aspect que présente une démocratie véritable : le suffrage universel, la liberté de la presse et un gouvernement responsable (3).

II. — Jusqu'à la création de la Société des Nations, la question de la forme du gouvernement était une question interne regardant chaque Etat. Le droit international a gardé une indifférence complète à l'égard des formes de gouvernement des Etats qui constituent la communauté internationale. Cette Société était ouverte à tous les Etats sans distinction, que leur gouvernement soit régi par la forme de la démocratie ou qu'il soit régi par l'absolutisme ou l'autocratie. Depuis la formation de la Société des Nations, cette règle paraît être transfor-

1. R. Brunet, *La S. D. N. et la France*. V. dans le même sens, p. 21.

2. Georges Scelle, *Le Pacte de la S. D. N.*, 1919. Parlant de l'admission des Etats ex-ennemis, l'auteur exige que ceux-ci justifient la conversion à un régime politique véritablement représentatif, qui permettra le contrôle populaire, seule garantie de la responsabilité de la Nation et de la fidélité aux engagements internationaux, p. 236 et 252.

3. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 574.

mée. En effet, la nouvelle association internationale a proclamé en vertu de l'article 1^{er}, le principe qu'aucune nation ne pourra devenir son membre si son gouvernement n'est pas revêtu du régime démocratique. L'absolutisme et l'autocratie sont, par les règles de l'article 1^{er}, considérée comme incompatibles avec le progrès de la vie des peuples et ainsi bannis comme s'opposant au développement des relations internationales. La démocratie est alors un système du gouvernement indispensable pour l'assurance de la paix future de toutes les nations libres.

Autrement, le but élevé que poursuit la Société des Nations et parmi lesquels le plus important est la suppression de la guerre, serait une idéologie vaine. « L'esprit de l'avenir, dit M. Laurance, dépend des mesures dans lesquelles les peuples éclairés sur leur intérêt véritable, auront atteint ce degré de développement moral où l'on considère tout conflit inutile comme un faux calcul, aussi bien que comme un crime » (1). Or, qui pourra d'une meilleure façon développer chez le peuple cette moralité, qu'un régime démocratique ! L'histoire nous apprend et les différents auteurs depuis longtemps nous ont montré que l'absolutisme implique en lui-même une étincelle très facilement embrasable. Il implique en lui-même la source la plus riche pour les conflits entre les Nations. Au contraire, d'après sa nature, le régime de la démocratie est un régime de droit qui exclut toute violence à l'intérieur et, par conséquent, aussi dans les rapports internationaux. Il place l'homme au premier plan et son influence bienfaisante s'étend aussi bien sur le domaine international. Depuis qu'il est proclamé comme l'unique forme de gouvernement compatible avec le progrès, le régime démocratique a franchi sa dernière étape d'évolution. Ce qui veut dire que, d'après ces principes, ne sont pas garanties seulement les droits de l'homme dans l'intérieur de l'Etat, mais

1, *Le principe du droit international*. Oxford, 1920, p. 594.

que sur son fondement, doivent reposer aussi dès lors, les relations entre les Etats. Ces relations une fois basées sur le principe de la justice et de l'équité apporteraient une amélioration considérable dans les relations entre les peuples (1).

III. — Cette deuxième signification de la notion du gouvernement libre paraît être ébranlée par la présence du royaume de Siam dans la Société, et plus particulièrement depuis l'admission de l'Abyssinie. On sait que ces deux pays sont gouvernés par des gouvernements autocratiques, incompatibles avec l'interprétation ci-dessus exposée du gouvernement libre. Comme nous allons le voir plus tard dans le titre où nous étudierons la pratique de la Société en ce qui concerne l'examen de cette condition, nous verrons que la Société a considéré l'Abyssinie comme se gouvernant librement, bien que son régime soit visiblement autocratique. Par là, la pratique de la Société a donné une interprétation de cette condition, contraire aux idées du rédacteur du Pacte. Il est à noter que certains auteurs parmi lesquels M. Schücking-Wehberg considèrent que la politique de la Société a complètement annulé cette deuxième signification de la notion du gouvernement libre (2).

Cette dernière opinion nous paraît un peu exagérée. De notre avis, la Société s'est réservée l'application différente de cette condition, selon les deux cas suivants : pour le candidat qui existait déjà comme Etat dans la communauté internationale avant sa constitution et pour les candidats qui se sont constitués au moment, ou aussitôt après sa formation.

Parmi les Etats du premier groupe dont l'existence est historiquement assurée depuis longtemps, on peut en trouver certains qui n'ont jamais pratiqué le régime représentatif, comme c'est le cas du Siam et de l'Abyssinie. Leur gouvernement,

1. G. H. Ralston, *Le droit international et la démocratie*. Paris, 1923.

2. *Op. cit.*, p. 182.

quoique autocratique, est considéré par la Société, comme existant avec l'assentiment national, en raison de la tradition et des autres éléments moraux qui soutiennent ce régime.

La raison de cette politique de la Société a pour fondement l'idée que ces Etats ayant des relations internationales permanentes, existant depuis longtemps dans la famille des peuples, ne doivent pas se voir refuser l'entrée dans la Société des Nations, pour cette unique raison qu'ils n'ont pas de gouvernement démocratique, qu'ils n'ont jamais pratiqué.

La Société des Nations prétend être universelle et tendant à attirer dans son cadre toutes les manifestations de la vie internationale, mais commettra-t-elle pas un acte d'injustice en écartant de son sein un ancien membre de la communauté internationale, surtout si ce candidat a fidèlement rempli depuis des années, ses engagements internationaux, et seulement parce que son gouvernement n'est pas démocratique. Devant cette difficulté, la Société a été obligée de faire certaines réserves sur cette deuxième signification du gouvernement libre.

Nous avons déjà dit que la portée d'application de l'article 1^{er} est théoriquement double : temporaire et permanente. L'application normale, la véritable raison d'être de cet article, concerne les collectivités qui se seront constituées après la formation de la Société ; d'autre part, sa mission temporaire consiste à faire entrer dans la Société des Etats anciens, qui, pour différentes raisons, n'y sont pas entrés comme membres originaires. La différence entre ces deux sortes de candidats consiste, selon l'opinion de M. Chaguas, délégué du Portugal, en ce que le premier, les nouveaux Etats, cherchent à confirmer leur constitution par l'admission (1). Par conséquent, lorsque le candidat est un ancien Etat, les règles de l'admission sont appliquées moins rigoureusement, surtout en ce qui concerne les conditions

1. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 618.

relatives à leur qualité de personnes, parce que cette qualité leur a été depuis longtemps reconnue par le droit international.

Tout de même, il faut signaler certaines réserves. La Société ne doit pas toujours négliger de chercher chez les anciens Etats, la condition du gouvernement libre, sous la forme d'un régime démocratique. Il y a des cas où le régime d'autocratie est complètement compromis chez certains Etats, ce régime étant une cause de troubles et engendrant les funestes conséquences, qui se manifestent souvent dans ses engagements internationaux.

En ce qui concerne les Etats nouveaux, la Société a toujours exigé de ses candidats, la possession effective d'un régime démocratique. Enfin d'après sa nature, cette condition vise plutôt les Etats que les autres collectivités arrivées à un stade d'autonomie suffisante pour devenir membres de la Société des Nations, car il est même impossible de voir une collectivité émancipée sans admettre que son autonomie puisse être conçue en l'absence d'un régime représentatif et démocratique.

TITRE V

LA NOTION DE GOUVERNEMENT LIBRE DANS LA PRATIQUE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — Ce n'est que lors de la réunion de la 1^{re} assemblée que l'importance de l'admission des nouveaux membres a atteint son maximum ; c'est alors dans le débat de cette assemblée et dans le rapport de la 5^e commission que nous croyons principalement trouver l'interprétation, par la Société, de la présente condition.

Bien que l'article 1^{er} prévoie la possibilité d'entrer dans la Société des Nations pour des collectivités inférieures, aussi bien que pour des Etats, les différentes communautés qui ont

posé leur candidature lors des différentes réunions de l'assemblée de la Société sont à peu près toutes des Etats ; c'étaient soit les anciens membres des communautés internationales qui n'étaient pas devenus membres originares pour différentes raisons exposées au début de notre étude, soit les Etats créés par le démembrement des empires russes et ottoman. Ce n'est que lors de la 4^e assemblée que se présenta un cas unique jusqu'ici : Une collectivité qui n'était pas un Etat indépendant, l'Etat libre d'Irlande, demanda son admission.

En raison du fait que les candidats étaient des Etats indépendants, la présente condition, lors des différentes admissions, n'avait pas été l'objet d'une détermination importante ni d'une discussion proprement dite, au sein des différentes assemblées. Ainsi, lors de la première assemblée, cette condition ne fut même pas discutée sérieusement ni dans les sous-commissions, ni dans l'assemblée plénière.

Pourtant, les sous-commissions avaient un ordre du jour et d'après le point « D » de cet ordre ; elles devaient déterminer ceci : « Le candidat se gouverne-t-il librement » ? Des trois sous-commissions chargées d'élaborer un rapport à la première assemblée, ce n'est que la sous-commission « B » qui a répondu assez clairement à la question posée. Quant aux autres, elles paraissent avoir confondu deux notions différentes, celle de la stabilité du gouvernement et celle de la conception de gouvernement libre (1) (2). Ainsi, dans le rapport de la sous-commission « B » on peut nettement voir que celle-ci n'a pas confondu ces deux notions différentes. C'est ce qui se dégage de son rapport sur la demande d'admission de l'Albanie qui est rédigé de la

1. V. le rapport de la sous-commission « A » et « C », acte de la 1^{re} ass. séance des commissions, t. II, p. 218 et 224.

2. Ray, *op. cit.*, p. 32 s'apercevait que la question « se gouverne-t-il librement » correspond bien à celle « le pays est-il complètement autonome ». Il dit que cette question n'a pas été sérieusement examinée puisque la commission semble plutôt s'être préoccupée de la stabilité du gouvernement,

façon suivante, en ce qui concerne la présente condition : « Son gouvernement consiste en une chambre de 39 représentants élus en un conseil des ministres responsable ayant au-dessus d'eux, une régence de 4 membres. Rien ne s'oppose donc à ce que l'Albanie soit considérée comme se gouvernant librement ». Mais à la fin du dit rapport, et pour marquer la distinction mentionnée, le rapport conclut : « Il est encore difficile de décider si l'Albanie possède un gouvernement stable (1). Donc, il est assez clair que pour la sous-commission « B » le gouvernement libre est considéré comme la forme du gouvernement d'un Etat et non comme une situation visant sa stabilité.

Mais les sous-commissions qui ont confondu ces deux notions ont cherché à établir que le gouvernement stable est aussi celui qui, à côté de l'exercice du pouvoir effectif, est un gouvernement de l'assentiment national (2). D'ailleurs, la stabilité a toujours été reconnue lorsqu'il s'agissait d'un gouvernement jouissant de l'assentiment national et exerçant réellement le pouvoir.

Pour certains candidats, la condition de gouvernement libre ne soulève aucune espèce de difficulté, surtout lorsqu'il s'agit d'Etats qui sont depuis longtemps membres indépendants de la communauté internationale, comme l'Autriche et la Bulgarie.

Le rapport de la sixième commission de la troisième assemblée répond simplement, en ce qui concerne cette condition lors de l'admission de la Hongrie « que l'Etat de Hongrie appartient depuis fort longtemps à la famille internationale » (3).

Malgré leur ambigüité, les rapports des sous-commissions « A » et « C » ont été admis par la 5^e commission, ainsi que par l'assemblée plénière. On peut même excuser l'erreur de ces sous-commissions lorsqu'on s'aperçoit qu'elles étaient chargés d'exa-

1. Acte de la 1^{re} ass., séance des com., t. II, p. 213.

2. V. le rapport concernant le Costa Rica, A. 1^{re} ass. (s. com., p. 220).

3. Acte de la 3^e ass., séance des commissions (com. 6), p. 51.

miner les demandes d'admission des collectivités qui, en ce qui concerne la présente condition, n'offraient aucune difficulté et ne prêtaient à aucun doute. Ce n'étaient nullement des collectivités en voie d'émancipation qui auraient pu être l'objet d'un double examen de la condition « se gouvernent-elles librement », c'est-à-dire au point de vue de la forme de leur gouvernement et de l'étendue de leur autonomie. Au contraire, ces candidats étaient de véritables Etats indépendants ayant un régime démocratique auquel il fallait plutôt appliquer plus rigoureusement la condition de stabilité de gouvernement, en raison de leur formation récente, que celle qui découle de la notion de gouvernement libre.

II. — Puisque tous les candidats ont demandé leur admission en qualité d'Etats indépendants, la Société n'a essayé de préciser la notion de gouvernement libre qu'à l'aide d'un seul critérium tiré de la forme de gouvernement. Comme nous l'avons indiqué, dans le titre précédent, la Société a fait, à ce point de vue, une distinction entre les Etats anciens et les Etats récemment constitués par le démembrement des empires russe et ottoman. Quand il s'agissait d'un nouvel Etat, la Société paraissait apprécier plus rigoureusement les conditions qui nous occupent. Ainsi, pour l'Etat libre d'Irlande, la Lettonie, l'Esthonie, la Lithuanie, la Georgie, etc... le rapport de la sous-commission a toujours mentionné que ces Etats se gouvernent selon le régime démocratique représentatif. Au contraire, quand il s'agissait de la demande d'admission d'un ancien Etat reconnu comme l'Autriche et le Luxembourg, il apparaît que la Société a traité cette condition avec moins de rigueur. Le rapport de la sous-commission concernant ce dernier Etat est ainsi rédigé : « Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat indépendant qui se gouverne librement sous un régime représentatif, selon ses institutions particulières (1) » Par là, on peut dire que

1. Acte de la 1^{re} ass., séance des comm., p. 225.

lorsque le candidat est un ancien Etat indépendant, il peut se gouverner librement avec un régime représentatif, mais qui peut ne pas être en même temps un régime démocratique. Bien plus, il peut être gouverné librement par un régime autre que le régime représentatif. Ce fait a été nettement exprimé dans le rapport de la sixième commission de la 4^e assemblée chargée de la demande d'admission de l'Ethiopie. Voilà comment la présente condition est traitée par cette commission : « En ce qui concerne la 4^e question (le candidat se gouverne-t-il librement ?) la sous-commission a été informée que l'empire d'Ethiopie est gouverné par Sa Majesté l'Impératrice, assistée par le Prince héritier comme régent et premier ministre, et par un conseil des princes. La sous-commission est donc d'avis que l'empire d'Ethiopie se gouverne librement » (1). Ce rapport fut admis par l'assemblée plénière qui n'y a fait aucune objection en admettant l'Ethiopie dans son sein (2). Ceci est nettement en faveur de l'opinion qui nous avons exprimée dans le titre précédent, en ce qui concerne l'admission des anciens Etats membre de la communauté internationale. La Société par sa pratique est en conformité avec notre opinion en ne considérant pas que le gouvernement libre dans ce cas, doive nécessairement être un gouvernement représentatif ou démocratique (3).

Jusqu'à présent, nous avons vu que la Société des Nations n'a envisagé cette condition que sous le critérium unique tiré de la forme de gouvernement du candidat. Avant tout, il faut remarquer que les 2^e et 3^e assemblées ne nous ont apporté aucune innovation sur ce point. En même temps, on peut dire

1. Acte de la 4^e ass., séance des comm., p. 32.

2. Acte de la 4^e ass., séance plénière, p. 125.

3. Ainsi il faut refuser d'admettre l'opinion de M. Gonsiorowski qui croit que le minimum nécessaire, pour qu'une collectivité satisfasse cette condition est qu'elle ait un gouvernement responsable et contrôlé par le peuple (*op. cit.*, t. I, p. 183). Ni celle de M. Scelle qui croit que les candidats doivent posséder un régime parlementaire. *Le Pacte de la S. D. N.*, 1919, p. 254.

que les candidats à l'admission étant des Etats indépendants, il était par conséquent inutile de préciser cette condition d'après le critérium de l'autonomie. A cet effet, la Société est partie de la présomption logique que tous ces candidats possédaient nettement une situation conforme aux règles du gouvernement libre. Pourtant, lorsqu'il s'agit de la demande d'admission du Liechtenstein, l'Etat souverain et indépendant fait exception. C'est peut-être l'unique fois où la Société a examiné si l'autonomie intérieure du candidat est conforme à la notion de gouvernement libre et, bien plus, la société a refusé l'admission à cet Etat, trouvant qu'il ne jouissait pas de l'autonomie nécessaire. Voici le rapport de la sous-commission chargée d'examiner la demande d'admission de Liechtenstein : « On ne saurait mettre en doute que juridiquement, la principauté du Liechtenstein est un Etat souverain, mais en raison de sa superficie restreinte, de sa faible population et de sa situation géographique elle a préféré déléguer à d'autres puissances quelques-uns des attributs de sa souveraineté » (1).

En raison de cette dépendance, ou plutôt en raison de la non possession d'une autonomie intérieure suffisante, la Société a refusé l'admission à cet Etat. Certes, derrière le refus d'admission, en raison de la non possession de l'autonomie intérieure, qu'implique la notion de gouvernement libre, se dissimule la véritable raison de refus qui réside aussi, comme nous allons le voir, dans d'autres faits qui sont propres à cet Etat (2). On peut néanmoins conclure que la société a bien entendu la présente condition comme impliquant une autonomie intérieure complète dont certains Etats même souverains, peuvent être dépourvus, et que le doute de la Société a atteint surtout les tous petits Etats, quoique d'une manière assez injustifiées.

Lors de la réunion de la 4^e assemblée, un cas unique s'est

1. Acte de la 1^{re} ass., s. de com., t. II, p. 213.

2. Voir p. 113.

présenté, à propos de la demande d'admission de l'Etat libre d'Irlande. On sait que cet Etat, par acte du Parlement de Londres a été récemment émancipé et élevé juridiquement au rang de dominion, membre de l'Empire britannique. La demande d'admission provenant d'un Etat non souverain nous a donné l'espoir que la commission chargée de son examen, arriverait à une conclusion juridique qui déterminerait la notion du gouvernement libre.

Mais malheureusement, après un début où on ne touche pas aux questions juridiques, M. Paul Hymnas président de la 6^e commission proposa la motion de M. Motta, délégué suisse : « La 6^e commission après avoir pris connaissance du rapport de la sous-commission chargée d'examiner la demande d'admission de l'Etat libre d'Irlande approuve ce rapport et propose à l'assemblée à l'unanimité, l'admission de l'Etat libre d'Irlande » (1).

Le rapport de la 2^e sous-commission en ce qui concerne la présente condition, ne donne aucune explication : à la 4^e question, le candidat se gouverne-t-il librement ? Le rapport dit simplement que la réponse est affirmative. Pourtant, dans la réponse à la 2^e question qui lui était posée : « la collectivité est-elle reconnue *de jure* ou *de facto* » ? La sous-commission fut forcée de donner quelques explications ; elle a constaté que l'Etat libre d'Irlande est un dominion formant une partie de l'empire britannique et répondant aux mêmes conditions que les autres dominions déjà membres de la Société (2). Ainsi, au lieu de chercher le critérium objectif de cette condition, la sous commission a proposé l'admission de cette collectivité en se basant sur une comparaison avec la situation dans laquelle se trouvent les dominions britanniques, déjà membres de la Société. Par ce fait, la pratique de la Société vient renforcer

1. Acte de la 4^e ass., s. des com., p. 12.

2. Acte de la 4^e ass. (le rapport de la 2^e sous-commission).

notre opinion d'après laquelle la présente condition doit être cherchée dans le précédent anglo-saxon.

L'Etat libre d'Irlande fut donc admis dans la Société, mais malheureusement, son admission n'a pas résolu le problème que comporte la notion de gouvernement libre et les admissions postérieures prononcées dans les différentes assemblées n'ont apporté aucun élément nouveau sur ce sujet.

CHAPITRE II

LES AUTRES CONDITIONS JURIDIQUES DE L'ADMISSION

Notions générales. — La qualité des personnes que nous avons étudiées dans les chapitres précédents ne sont pas les seules conditions qui, étant remplies, permettent à une collectivité de devenir membre de la Société des Nations. Il existe d'autres conditions indispensables pour cette admission qui sont également posées et précisées dans l'article 1^{er} du Pacte. Comme les conditions concernent les qualités des requérantes elles présentent un caractère nettement juridique et lient l'autorité compétente pour prononcer l'admission. Ainsi, les collectivités dont nous avons précisé le caractère doivent remplir en outre les conditions suivantes : 1^o Donner des garanties effectives de leur intention sincère d'observer leurs engagements internationaux ; 2^o accepter le règlement établi par la Société en ce qui concerne leurs forces et leurs engagements militaires, navals et aériens.

Les deux conditions diffèrent nettement au point de vue de leur substance, la première a une portée générale visant tous les candidats qui sollicitent l'admission. Quant à la 2^e, elle dépend uniquement du règlement interne de la Société à défaut duquel elle peut varier selon le candidat, et même, puisqu'elle dépend de la volonté de la société, certains candidats peuvent être dispensés de la remplir. Certes, la première condition renferme une certaine part d'éléments psychologiques et, comme telle, varie selon le candidat et dépend de l'opinion que la

Société se fait de lui. Mais sa portée est générale et en dépit de cette particularité, un candidat qui manifeste nettement sa mauvaise foi dans l'exécution de ses engagements internationaux ne peut être admis dans la Société des Nations.

TITRE PREMIER

LA CONDITION CONCERNANT LA MORALITÉ INTERNATIONALE DU CANDIDAT.

I. — Cette condition a son fondement dans la nature même de la Société des Nations qui est une société politique à but moral et qui, par conséquent, ne peut tolérer l'existence dans son sein d'Etats qui ne considèrent pas leurs engagements internationaux comme des règles supérieures de droit, mais comme de simples stipulations qui peuvent toujours être révoquées par la seule volonté de celui qui les a consenties, quand elles lui apparaissent gênantes. L'instabilité des relations internationales dûes à la théorie de la souveraineté considérée comme un pouvoir absolu a causé beaucoup de maux à l'humanité. C'est pour faire cesser l'injustice de cette situation que l'ère de la création bienfaisante de la Société a sonné. Son esprit sa raison d'être, doit être incompatible avec l'existence des Nations qui considèrent encore le droit international comme un simple jeu de leur volonté.

D'autre part, la Société elle-même a chargé ses membres de certaines obligations de l'exécution desquelles dépend son existence. Or, la Société ne commettrait-elle pas une sorte de suicide en admettant dans son sein certaines collectivités qui, au moment critique, s'abstiendraient de les observer ? Ainsi, cette condition renferme aussi la garantie que la Société a prise pour que sa prospérité et son fonctionnement ne soient pas compromis par l'esprit réactionnaire de certains Etats qui ne

paraissent pas devoir exécuter leurs engagements internationaux.

Au point de vue politique, cette condition dont le fondement est psychologique, ainsi que nous l'avons dit, varie selon le candidat. D'autre part, ce n'est pas une condition sous-entendue qui résulte de présomptions pour lesquelles chaque candidat qui demande l'admission exprime en même temps la volonté de se soumettre aux obligations exigées par la Société, parmi lesquelles figurent celles qui concernent les engagements internationaux de ce candidat. Le pacte est formel à cet effet, il demande non seulement une déclaration expresse, mais aussi des garanties effectives de la sincérité de ces déclarations. Cette nature de la condition en question a été bien aperçue et brillamment exprimée par M. Viviani, délégué de la France, lors de la 1^{re} assemblée de la Société des Nations : « ...Et je trouve merveilleusement rédigé cet article 1^{er} du Pacte qui par sa limpidité, sa précision, ressemble à un de ces admirables articles du Code civil. Il y a l'élément moral, il y a l'élément matériel. On ne s'est pas contenté de la sincérité de l'intention, car cela, c'était matière à arbitraire et à appréciation. On a voulu que la sincérité des intentions se manifestât au regard des peuples. Par quoi ? Par des garanties effectives c'est-à-dire non par des paroles, mais par des actes » (1).

Ainsi, la déclaration expresse faite par le candidat doit subir un contrôle de fait, de la part de l'autorité compétente pour prononcer l'admission en ce qui concerne l'exactitude de ses déclarations.

D'après la pratique de la Société, il paraît que ce sont les obligations actuelles du candidat qui sont le plus rigoureusement envisagées et que ce n'est qu'à défaut de celles-ci que les exécutions d'anciennes obligations peuvent suffire pour satisfaire à cette condition. C'est ainsi qu'on arrive à conclure que

1. Acte de la 1^{re} assemblée de séance pl., p. 575.

la portée de cette condition vise au plus haut degré les Etats ex-ennemis chargés des obligations que leur impose le traité de paix. Mais si la présente condition est appliquée plus rigoureusement lorsqu'un Etat, ancien ennemi des puissances créatrices de la Société des Nations, demande l'admission, ce n'est pas, théoriquement au moins, en raison de cette qualité d'ancien ennemi, mais parce que ces Etats étant chargés d'obligations récentes, n'ont pas fait la preuve de bonne volonté dans leur exécution. En somme, la portée de cette obligation demeure générale, bien que la sévérité de l'application varie et présente des caractères bien relatifs. Il est alors inadmissible de croire, d'après MM. Schucking et Weheberg que le but politique de cette condition est uniquement d'écarter de la Société des Nations les ex-ennemis jusqu'au moment où ils feront preuve d'une exécution fidèle des obligations internationales (1). Bien que ces Etats soient plus visés par elle, sa portée n'en demeure pas moins générale.

Enfin, en ce qui concerne l'utilité pratique de cette condition, le fait que c'est l'assemblée et non le conseil qui est juge de son accomplissement diminue un peu l'importance de cette stipulation (2). Certaines propositions tendant à faire passer à la compétence du Conseil l'appréciation de cette condition ont échoué pour la raison qu'une pareille attribution du conseil pourrait être en contradiction avec la décision des deux tiers de l'Assemblée.

II. — L'appréciation par la Société de cette condition varie et quelquefois, faute de preuve effectives, dépend uniquement de la confiance que le candidat inspire aux membres de la Société. Habituellement, pour les candidats qui ne sont pas anciens ennemis, leur déclaration formelle suffit, à moins que du sein de la Société ne s'élève quelque contestation. Les bases

1. *Op. cit.*, p. 187.

2. Hojer, *op. cit.*, p. 35

de la confiance résident dans l'attitude du candidat dans le passé envers ses obligations internationales. Ainsi, les demandes d'admission du Luxembourg, de Costa Rica et de la Finlande étaient fortifiées par une déclaration de leurs rapporteurs à l'Assemblée, que ces pays dans le passé avaient toujours rempli leurs obligations. Quelquefois, ce faible et unique fondement d'appréciation fait entièrement défaut, surtout lorsque le candidat, jusqu'à présent n'avait pas de relations et par conséquent pas d'obligations internationales. Ce cas pratiquement s'est déjà présenté pour l'Albanie, où la simple déclaration de ce pays a entraîné un avis favorable pour l'admission, bien que la faculté d'appréciation ait été complètement enlevée à la Société. Le même cas se présentera fréquemment dans l'avenir lorsque les jeunes collectivités n'ayant jamais eu jusqu'alors de relations internationales demanderont leur admission. Comme à l'avenir, ce seront les seules candidats à l'admission, nous pouvons admettre l'opinion de M. Scelle qui estime que cette condition, bien qu'elle exige des garanties effectives ne présente, ou plutôt, ne présentera qu'un caractère d'ordre purement politique (1).

Provisoirement, cette condition a joué un grand rôle lors de l'admission des Etats anciens ennemis. Leur entrée a été nettement subordonnée à l'exécution des obligations qui leur furent imposées par le traité de paix et c'est là que la preuve matérielle a joué une importance sérieuse. Les commissions chargées de leur admission en vue de vérifier l'efficacité de leurs engagements, furent chargées de formuler dans leur décision, l'opinion des Etats qui font déjà partie de la Société et qui sont les plus intéressés à la bonne exécution de ces obligations. Ce sont des puissances victorieuses et particulièrement des Etats limitrophes du candidat. Le rapport de la 5^e commission de la

1. *Admission de nouveaux membres dans la S. D. N. R. D. I. P.*

1^{re} assemblée pour l'admission de l'Autriche et concernant les présentes conditions, est ainsi conçu : « Quant à ses intentions de remplir ses obligations internationales, le représentant de l'Autriche déclare qu'elle a prouvé par ses actes et ses promesses son sincère désir de tenir ses engagements. Cette déclaration a été confirmée par le représentant de l'Etat serbe, croate et slovène et aucun autre voisin ne l'a mise en doute. En conséquence, nous jugeons qu'elle a manifesté sincèrement son intention d'observer ses engagements internationaux... » (1). Cette opinion des Etats intéressés est purement consultative, mais son influence est considérable à l'égard de l'autorité compétente pour se prononcer définitivement sur l'admission. Lorsqu'elle est affirmative et en faveur de l'admission, cette condition paraît être considérée comme remplie. Mais lorsqu'elle est négative, l'admission n'est pas refusée purement et simplement en pareil cas, une enquête — et même quelquefois une enquête supplémentaire — est ordonnée pour obtenir un résultat dont dépend définitivement l'admission. Pratiquement, un cas analogue s'est produit lors de la demande d'admission de la Bulgarie dont les Etats intéressés et limitrophes, Roumanie, Grèce et Yougoslavie, contestaient la bonne foi dans l'accomplissement des obligations qui lui incombaient d'après le traité de Neuilly. L'opposition de ces Etats n'a pas été considérée comme suffisante pour entraîner le refus de l'admission, soit par la sous-commission chargée de vérifier la demande, soit par la 5^e commission en assemblée plénière, mais cette opposition a provoqué une enquête qui a été ordonnée par la commission (2). L'en-

1. Acte de la 1^{re} assemblée, s, pl., p. 579.

2. Pour l'Allemagne, la preuve a été donnée dans une lettre en date du 16 mars 1926 de la conférence des ambassadeurs adressée à la 1^{re} commission de l'assemblée extraordinaire de mars 1926. La conférence des ambassadeurs constate qu'à sa connaissance l'Allemagne donne actuellement des garanties effectives de son intention sincère d'observer les engagements qui résultent pour elle du traité de paix de juin 1919 et des actes annexés.

quête supplémentaire et définitive fut ordonnée à la demande de MM. Politis, Jonesko et Spalaïkovitch, alors représentants des Etats intéressés, à condition toutefois de se terminer avant la clôture de la session de l'Assemblée. On n'a pas voulu, ainsi que l'a exprimé au sein de la commission, Lord Robert Cecil, ajourner indirectement l'admission par une enquête prolongée indéfiniment. Le résultat de l'enquête fut décisif et les représentants des Etats intéressés eux-mêmes déclarèrent qu'ils voteraient pour l'admission lorsque l'enquête aboutit en faveur du candidat. M. Politis l'a déclaré nettement à la séance de la 5^e commission et cet exemple a été suivi par ses autres collègues

TITRE II

LA CONDITION

CONCERNANT L'OBLIGATION MILITAIRE DU CANDIDAT.

I. — Les obligations de se soumettre aux prescriptions de la Société quant au maintien des forces militaires et navales, exigées par l'article 1^{er} pour l'admission de nouveaux membres de la Société, apparaissent comme un devoir social commun à tous les membres de la Société, posé dans un article spécial du Pacte social. La raison politique de cette obligation est exprimée dans l'article 8 qui considère cette obligation comme un des buts que la Société doit réaliser. Cet article débute par la déclaration solennelle suivante : « Les membres de la Société des Nations reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune. » Ainsi, l'obligation exprimée par l'ar-

tic 1^{er} n'est qu'une partie de l'idée fondamentale exprimée dans l'article 8.

Mais, d'après l'article 8, la nature de cette obligation pour les membres originaires est un engagement moral. La Société n'a pas le droit de leur imposer un désarmement sans que ceux-ci l'acceptent librement. Au contraire, l'article 1^{er} édicte une véritable condition juridique que la société peut imposer aux membres nouveaux et qui, par conséquent, lui permet de réaliser tout de suite le minimum prévu par l'article 8. Ainsi, la situation juridique des membres originaires et des membres admis est sensiblement différente en ce qui concerne la question du désarmement. Pour le premier, aucune limitation juridique n'est envisagée ; la tendance consiste à leur déterminer un maximum des armements qu'ils ne doivent pas dépasser ; quant aux seconds, ils peuvent être liés par une véritable obligation juridique ayant pour but d'établir un minimum d'armement.

Le droit attribué à la Société des Nations de limiter immédiatement les forces militaires des membres non originaires avait déjà été prévu dans le projet du Pacte du Général Smits. Le but de cette mesure consiste à anéantir au début chez les nations jeunes toute idée de militarisme. Elle vise naturellement les Etats qui se sont formés après la constitution de la Société des Nations puisque les puissances ex-ennemies ont déjà vu leurs forces limitées par le Traité de Paix (1). Certes, au point de vue juridique, la Société en vertu de l'article 1^{er}, peut demander une limitation des armements à tous les candidats à l'admission, sans distinction et, juridiquement, sa faculté d'appréciation n'est bornée par aucun de ces traités, mais pratiquement, dans des cas de ce genre, elle n'a pas exigé de nouvelles limitations. Ainsi, tous les Etats qui entrent dans la Société peuvent être astreints au désarmement et ne peuvent

1. Hoijer, *op. cit.*, p. 131.

dépasser la limite fixée qu'avec une autorisation qui est de la compétence du conseil de la Société des Nations.

A notre avis, si l'on apprécie de près la situation créée par cette condition de l'article 1^{er}, par rapport au but fondamental exprimé dans l'article 8, on se rend compte que bien que son but politique paraisse introduire une inégalité entre deux sortes de membres de la Société, juridiquement au contraire, elle sauvegarde plutôt le principe même de l'égalité. Pour comprendre ce fait il faut partir de cette idée que le désarmement est un des buts principaux de la Société des Nations et que, d'autre part, les règles d'admission sont principalement établies en vue de permettre l'entrée dans la Société à des collectivités dont l'émancipation se produira dans l'avenir. Or, à l'occasion de ces admissions qui se produiront au fur et à mesure, dans un avenir plus ou moins éloigné, les auteurs du Pacte ont supposé qu'à cette époque-là, la Société aura déjà réalisé son but et que le désarmement des membres originaires sera un fait accompli. Ainsi, pour éviter qu'après leur admission ces collectivités nouvelles puissent se soustraire à un désarmement volontaire, la Société exige d'elle grâce au mécanisme de l'article 1^{er}, l'accomplissement de cette condition lors de leur entrée, et ceci dans un but double : les mettre en conformité avec le but de la Société et dans une situation d'égalité avec les autres membres.

Mais comme aujourd'hui encore, le désarmement des membres originaires n'est pas accompli, l'application de cette condition aux membres nouveaux sous prétexte d'étouffer en eux le sentiment militariste, rend cette obligation peu conforme au véritable esprit du Pacte, qui n'a nullement songé à créer par l'article 1^{er} une inégalité au point de vue de l'armement entre deux sortes de membres... » Et qu'il accepte le règlement établi par la Société, — dit cet article — en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ». Or, il est clair que ce texte n'autorise pas la Société à réduire à une

situation exceptionnelle et inégale les membres nouveaux, mais simplement à leur imposer et appliquer une règle déjà établie, celle en vertu de laquelle le désarmement des autres membres a déjà été réalisé. Autrement, serait-il conforme à l'esprit de la Société des Nations que ceux qui ne veulent pas désarmer exigent le désarmement de ceux qui désirent entrer dans une association de paix et de justice.

Voici les raisons pour lesquelles cette condition ne peut jouer encore le véritable rôle auquel l'a destinée le Pacte de la Société. Mais la Société des Nations paraît s'apercevoir de cette lacune et au lieu d'appliquer aux nouveaux membres cette condition en vertu de règles uniformes, c'est-à-dire en se basant sur la situation géographique et suivant les conditions spéciales de chaque Etat, comme le prévoit l'article 8, elle se contente habituellement d'accepter sans véritable appréciation les déclarations des différents candidats, quelquefois dépourvues de documentation.

Le minimum exigé par l'article 8 varie suivant la situation spéciale de chaque Etat. Mais quoique pouvant réduire sensiblement les forces d'une collectivité, la Société ne peut exiger le désarmement complet du candidat ; bien au contraire, il paraît que cette condition permet à la Société d'exiger du candidat qu'il entretienne des forces suffisantes pour pouvoir répondre à son appel en cas d'action commune. Interpréter ainsi cette condition, c'est lui donner une contenance plus large, c'est dire qu'elle ne vise pas seulement le désarmement mais aussi la capacité entière du candidat relativement aux obligations que la Société lui impose. Bien que ce raisonnement nous paraisse exact, les autorités compétentes lors des différentes admissions, n'ont pas interprété aussi largement cette condition. L'admission du Luxembourg, singulièrement désarmé, nous offre l'exemple qui démontre que dans cette condition la Société considère seulement réduction de l'armement. Bien qu'elle ne

puisse pas exiger juridiquement du candidat un désarmement complet, mais seulement la réduction à un minimum variable suivants les différents cas, la Société a toléré le désarmement complet de certains Etats en les admettant dans son sein (1). Ce fait est bien critiquable puisque il nous semble que de pareilles admissions vont introduire de véritables inégalités entre les membres de la Société. Ainsi certains membres désarmés se borneront exclusivement à la participation aux sanctions économiques, laissant à d'autres membres le soin de fournir les contingents militaires prévus par l'article 16. La sous-commission chargée de donner son avis sur l'admission du Luxembourg n'a pas pris sérieusement en considération l'incapacité de cet Etat de participer aux actions militaires communes, parce que cette obligation dépend de la volonté de chaque Etat et ne constitue pas, pour ainsi dire, une véritable obligation juridique. La déclaration du Luxembourg d'accepter, dans le cas où le Conseil le déciderait, le passage des troupes internationales a été jugée suffisante pour permettre de prononcer son admission. Au point de vue juridique, cette interprétation de l'alinéa 2 de l'article 16 du Pacte est exacte, mais au point de vue des faits, elle ne laisse pas moins subsister une inégalité entre les membres désarmés et ceux qui ne le sont pas. Le Pacte social prévoit nettement la possibilité et le besoin d'une action commune ; d'autre part, certaines obligations assumées par les membres de la Société impliquent par elles-mêmes la garantie de sanctions, par exemple la garantie de l'intégrité territoriale implique la défense de cette intégrité menacée et, par conséquent constitue une véritable obligation juridique analogue à celles qui proviennent d'un traité quelconque. Or, les Etats désarmés sont dans l'impossibilité absolue de remplir cette obligation ; quant aux autres, ils peuvent être l'objet

1. Nous traiterons cette question spécialement dans le chapitre suivant.

d'une demande adressée par le Conseil et se trouver dans l'alternative, ou d'être astreints à une responsabilité au moins morale en cas d'inaction, ou de se conformer à cet appel. Il y a donc une inégalité sensible puisque les Etats désarmés ne peuvent jamais être pris en considération pour l'exécution de cette obligation.

II. — La 5^e session du conseil a organisé suivant les prescriptions de l'article 9 du Pacte, la commission permanente pour les questions militaires. Parmi les diverses attributions de cette commission, il convient de mentionner avant tout la réglementation des armements des nouveaux membres. C'est à elle que le conseil a adressé différentes questions concernant cette condition. Lors de la 1^{re} séance tenue à San-Sébastien, cette commission a procédé à l'étude des questions que le conseil lui avait posées. Dans le rapport qu'elle a rédigé à cette occasion, elle estime qu'il y a lieu de réserver l'examen de la situation militaire des Etats dont la situation politique est encore imprécise comme les Etats Baltes et l'Ukraine. Elle estime ensuite qu'il n'y a pas besoin d'entendre les délégués de l'Islande, de San Marino, du Liechtenstein, puisque ces Etats sont dépourvus d'une organisation militaire. Toutefois, la sous-commission navale a pris la résolution de demander au secrétariat l'état actuel de la marine de guerre des Etats dont la situation politique ne permet pas d'apprécier d'une façon générale l'ensemble de la situation militaire et de l'état naval que ces pays demandent à avoir (1). Dans sa réunion suivante qui eut lieu à Bruxelles, le 22 octobre 1920, la commission a rédigé le rapport suivant : « L'état d'instabilité de certains pays et de leurs voisins, tant au point de vue de leurs organisations intérieures que de leurs frontières mêmes, ne permet pas d'exprimer un avis ferme sur les armements définitifs qu'ils

1. *J. O. de la S. D. N.*, nos 4 et 6, 1^{re} année.

convient de leur concéder. Les Etats concernant les avis ci-dessus doivent donc accepter de se soumettre à une révision militaire ultérieurement éventuelle, étant entendu qu'ils pourront eux-mêmes en faire la demande en exposant les conditions nouvelles d'après lesquelles se base cette demande » (1). Dans ce cas, cette condition présente un véritable engagement dans l'avenir.

Habituellement, l'avis de la commission est favorable à la déclaration du candidat, même lorsque ce dernier, en raison de l'incertitude de sa situation politique entretient des forces nettement supérieures aux besoins prévus. La Commission est d'avis que des augmentations temporaires ne sont pas contraires aux articles 1 à 8. A l'occasion de la demande d'admission de la Lithuanie, elle a émis l'opinion suivante : « Quand la situation politique de la Lithuanie sera stabilisée, la commission soumettra au conseil ses vues au sujet des forces militaires normales que le gouvernement lithuanien sera alors en mesure de lui indiquer. « Dans tous les cas, la commission accepte sans approbation les renseignements des Etats, candidats à l'admission. Le rapport de la commission concernant l'Esthonie est ainsi conçu : « A l'égard des prescriptions de la Société des Nations relatives aux armements, les forces militaires de l'Esthonie sont fixées à 15.000 ses forces navales à 2 contre-torpilleurs, 7 canonnières, deux torpilleurs, quinze chaloupes, ses aériennes, 36 avions ». « La commission permanente des armements de la Société des Nations se déclara favorable à ce programme » (2). Ce rapport est à peu près identique à celui rédigé pour les autres Etats candidats.

Le cas de la Finlande et de la Lettonie offrit quelques difficultés. Ces deux pays demandaient l'autorisation de posséder chacun 4 sous-marins, mais cette possession fut vivement

1. J. O., n° 8, 1^{re} année.

2. Acte de la 2^e assemblée, s. de com., t. II, p. 580.

critiquée par le représentant britannique, qui se déclara nettement hostile à l'octroi d'une semblable autorisation : « En raison des conditions incertaines actuelles, la possession de sous-marins tendrait à faciliter des actes d'hostilités, que la Société des Nations a pour mission d'interdire ». Pourtant, l'avis contraire a prévalu dans la commission, et ces deux pays furent autorisés à posséder le nombre de sous-marins demandé, à condition, toutefois, qu'ils ne dépassent pas 400 tonnes. La commission estime que les sous-marins constituent un moyen économique de défense pour les petits pays et sont compatibles avec l'esprit du Pacte.

La Commission a rarement demandé une réduction du programme naval exigé par le candidat. Elle a réduit à 4, le nombre de destroyers accordé à la Lettonie, qui en réclamait 8. Ce pays en outre, ne paraît pas avoir bien compris la compétence de la Société en matière militaire, puisqu'il demanda à la Société, non seulement l'autorisation de posséder un tel programme naval, mais aussi que la Société lui fournisse les effectifs autorisés.

Lors de la réunion des différentes assemblées, les avis de la commission permanente ont toujours été adoptés sans discussion. L'avis de cette commission a été presque toujours favorable, il n'y a pas de précédent où elle ait fait obstacle à l'admission. D'autre part, lorsque la commission, exceptionnellement, réclame une réduction sur le projet proposé par le candidat, celui-ci s'est toujours incliné en acceptant ces restrictions.

L'essentiel de cette obligation consiste, nous l'avons dit, en ce qu'une fois remplie, les Etats en question ne peuvent plus augmenter leurs forces militaires et navales sans une autorisation du conseil de la Société des Nations. Certains pays, ne possédant pas de force militaire, lors de l'admission, se réservent le droit de demander l'établissement de ces forces lorsque, dans l'avenir, ils jugeront utile d'en avoir. C'est la réponse de Costa-

Rica à la commission permanente chargée, lors de la 26^e session du Conseil, de prendre en considération l'état militaire de ce pays. L'Etat libre d'Irlande, se trouve dans une situation assez analogue sa réponse à la commission est ainsi formulée : « ...Les forces entretenues par l'Etat libre seraient déterminées finalement par le besoin mutuel et des autres parties de l'Empire britannique. » Mais, par cette réponse, il paraît que ce dernier Etat se réserve nettement le droit d'établir le programme naval et militaire qui lui convient, sans autorisation préalable de la Société des Nations. Au contraire, Costa-Rica, dans sa réponse, s'est déclaré lié à l'avenir, par les stipulations de l'article 1^{er}, alinéa 2. Même devant cette réponse large de l'Etat libre d'Irlande, la Commission a simplement donné l'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier cette proposition et que son statut actuel ne constitue pas un empêchement à son entrée dans la Société (1).

Dans certains cas, la commission donna des recommandations favorables, sans même être renseignée sur la situation militaire du candidat. Le cas de l'Ethiopie peut être cité en exemple. Quant à l'Albanie (2) la commission ne possédant aucune documentation sur la situation militaire, se réserva le droit de soumettre ultérieurement ce pays aux règlements prescrits par la Société.

En ce qui concerne les Etats ex-ennemis, la Société se borne à approuver la situation créée par les récents traités de paix, en se réservant simplement le droit de demander des renseignements, si les clauses de ces traités relatives au désarmement sont réellement exécutées par les candidats. La 6^e commission de la 3^e assemblée, à l'occasion de l'admission de la Hongrie, a jugé nécessaire d'obtenir du comité militaire allié de Versailles, des renseignements sur l'exécution, par ce pays, des stipula-

1. Acte de la 4^e assemblée, s. com., p. 166.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com., t. II.

tions du traité de Trianon relatifs à l'armement. Comme la réponse du comité fut favorable, la commission chargée de statuer sur l'admission de la Hongrie a estimé que cette condition était remplie (1).

L'avis de la commission permanente consultative, paraît ne pas être nécessaire, lorsqu'il s'agit de l'admission d'un Etat ex-ennemi. Ainsi, le conseil de la Société, chargé de statuer sur cette condition, se contenta de constater que le statut militaire de la Hongrie est réglé par le traité de Trianon » et n'a pas à être examiné par la commission » (2).

La Société des Nations a toujours considéré que l'Etat militaire des Etats ex-ennemis correspond bien au désarmement exigé par la Société et n'a jamais exigé un désarmement plus étendu que celui qui est réglé par le traité de paix. L'avis de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée, quant à cette condition et à l'égard de l'Autriche, est ainsi conçu : ...« Les forces militaires ont été réduites à des effectifs inférieurs même à ceux que lui accordait le Traité et nous sommes persuadés qu'elle observera toutes les dispositions d'ordre militaire, prévues par la Société des Nations » (3).

Ainsi, la mise en œuvre de cette condition par la Société a varié sans coordination, selon les différents candidats à l'admission. L'application du désarmement, au lieu de varier suivant la situation géographique intérieure et extérieure des différentes collectivités demandant l'admission et de reposer ainsi dans tous les cas sur un critérium identique diffère en raison de qua-

1. Acte de la 2^e assemblée, s. com., p. 115.

2. *J. O.*, n° 7, 2^e année. La commission permanente consultative se déclara toujours incompétente pour statuer lorsque le candidat a une situation militaire créée en vertu du traité de paix. Par la lettre du 9 mars 1926, la réponse de cette commission est ainsi conçue : « la question de statuts des forces militaires, navales et aériennes de l'Allemagne est réglée par le Traité de Versailles du 28 juin 1919 et n'a pas été examinée par la commission. Acte de la s. de l'ass. extraordinaire de 1926, p. 47.

3. Acte de la 1^{re} assemblée, s. pl., p. 579.

lités purement personnelles du candidat. S'il s'agit d'un ancien Etat non ex-ennemi, la Société paraît même n'exiger réellement aucun désarmement ; en deuxième lieu, lorsque le candidat est un ex-ennemi, la Société se borne à examiner simplement s'il a exécuté les clauses relatives des récents traités de Paix. Finalement, ce n'est que lorsque le candidat est une nouvelle nation récemment constituée que la Société procède à un véritable examen de cette condition. Mais, même dans ce cas, la Société se contente pratiquement d'adopter purement et simplement le programme militaire et naval, proposé par le pays. Pourtant, ces derniers Etats subissent une véritable restriction et ayant des forces nettement déterminées et numériques précisées, ne peuvent les augmenter sans autorisation.

CHAPITRE III

LES CONDITIONS NON EXPRESSÉMENT PRÉVUES PAR L'ARTICLE PREMIER DU PACTE

TITRE PREMIER

LE CANDIDAT DOIT POSSÉDER LA FORCE MATÉRIELLE D'EXÉCUTER LES OBLIGATIONS PRÉVUES PAR LE PACTE.

I. — Pour comprendre ce fait et pour établir les autres conditions que doivent remplir les candidats à l'admission, il faut envisager l'organisation entière de la Société des Nations et conclure qu'à côté d'une Association universelle des Etats pour les relations internationales, cette organisation exige par elle-même que ceux qui y adhèrent remplissent certaines obligations : obligations qui, par leur nature, peuvent ne pas être compatibles avec la situation de tous les membres de la communauté internationale. Ce sont des obligations mutuelles que les membres de la Société des Nations ont assumées en vue de poursuivre le but social. Ainsi, pour être admis comme membre dans cette société, il ne s'agit pas seulement d'être capable de relations internationales, mais il faut aussi pouvoir souscrire aux obligations prévues par le Pacte et avoir la force suffisante pour en assurer l'exécution. Ces obligations découlent des différents articles du Pacte de la Société, notamment des articles 10, 16, etc., et elles supposent que les membres doivent avoir la force matérielle indispensable pour assurer leur exécu-

tion. Or, certains Etats, ayant complètement rempli les conditions de l'article 1^{er}, peuvent se voir refuser l'admission, s'ils sont jugés incapables, au point de vue du fait d'assumer les obligations qui leur incomberaient, en tant que membres de la Société.

La Société des Nations envisagée de ce point de vue, nous donne bien l'impression d'une vaste alliance établie en vertu d'une convention demi ouverte, à laquelle on ne peut adhérer qu'à condition d'être suffisamment fort pour remplir les obligations mutuelles du Pacte.

II. — On sait que la Société des Nations a une double dénomination officielle, celle de « League » au sens anglais, et celle de « Société » dénomination française. M. Weiss, écrivant la préface d'un livre récemment paru (1) s'est aperçu que ces deux noms ne sont pas identiques. « Ligue et Société ne sont pas des expressions synonymes et correspondent à des ordres d'idées sensiblement différentes. Une ligue est dirigée contre quelqu'un ou contre quelque chose ; elle poursuit des visées agressives ; elle groupe un certain nombre d'individualités contre un ennemi commun, et elle perdrait à vrai dire toute la raison d'être le jour où elle aurait obtenu l'adhésion universelle et où elle n'aurait plus d'ennemi à combattre... La Société, au contraire a pour objet de réaliser un bénéfice matériel ou moral par l'union des forces, des énergies, des bonnes volontés, des ressources de toute nature de tous ceux qui la composent, et dans l'intérêt commun de tous les associés ». M. Weiss est nécessairement d'avis que la Société des Nations est une véritable Société et non une Ligue (2).

L'élégante distinction établie par le savant professeur entre une ligue et une société est nette et précise, mais nous ne partageons pas son avis, lorsqu'il conclut que la Société est néces-

1. Hoijer, *op. cit.*, p. 19.

2. Ray, commentateur du Pacte de la S^t D. N. V. dans le même sens.

sairement une association et non une ligue ; nous croyons, au contraire, que la Société des Nations renferme ces deux particularités à la fois. L'universalité de cette Société, son but, lui donne le caractère d'une véritable société, mais aujourd'hui encore, la Société n'est pas arrivée dans son évolution à un stade définitif, ses idées ne sont pas encore sincèrement et universellement admises partout, le mal contre lequel elle a été créée n'a pas complètement disparu et l'esprit du passé subsiste encore en partie, malgré l'influence du progrès dans la vie internationale. Ainsi, la Société présente à ce point de vue le caractère d'une ligue contre cet esprit et contre ceux dont les idées ne sont pas encore conformes à son idéal. Etant une Société juridique qui doit réaliser un bénéfice moral, dans son action, elle se heurte encore à des difficultés innombrables. Son fondement est l'idée de la justice et de la paix, notion opposée à celle de force et de guerre. » Le fondement juridique de la Société des Nations, dit M. Le Fur, apparaît très net. Il n'est autre que la conscience juridique universelle, le sentiment précis chez l'homme de toute race et de toute religion qu'il y a des actes justes et des actes injustes et que les seconds doivent être interdits aux Etats comme aux simples particuliers » (1). Mais ces principes sont-ils compatibles avec l'idée de la souveraineté absolue, jalousement gardée par les Etats, et les conséquences qui en découlent : que leur volonté est la seule loi ! La co-existence de l'Etat et la Société des Nations, c'est l'adaptation de l'Etat à ces circonstances de la vie nouvelle c'est avant tout la renonciation à ces conceptions fausses et néfastes de la souveraineté (2). Voilà contre quels principes anciens et toujours dangereux la société doit lutter ; elle doit, en outre, travailler à la formation du véritable esprit public.

1. Le Fur, *La base juridique de la S. D. N. Scientia*, janvier 1925, p. 35.

2. Le Fur, *La souveraineté de l'Etat et le droit international*. Extrait de la revue *Lettre*, janv.-fév. 1925, p. 20.

international afin que dans les conflits internationaux, les Etats soient guidés par la justice et l'équité et non par leurs intérêts. Pour atteindre ce but et devenir définitivement une Société au sens strict du mot, elle doit franchir certaines étapes. Pendant sa route vers la réalisation complète de ce but elle ressemble à une ligue dont le but est de supprimer définitivement la guerre et d'établir la paix universelle. Or, la Société n'arrivera à cette fin qu'indirectement en supprimant le principe de la souveraineté absolue des Etats derrière lequel se cache l'instabilité, la méfiance et les causes véritables des guerres. Ce n'est qu'en franchissant ces étapes que la Société des Nations perdra peu à peu son caractère de ligue qui, par son nom seul, éveille à double idée d'un lien temporaire et d'une intention hostile à l'égard de quelqu'un, et que la forme définitive et éternelle de la société apparaîtra dans toute sa splendeur. Si donc, à côté de son caractère de Société, la Société des Nations présente encore aujourd'hui un caractère de ligue, c'est parce qu'elle traverse une étape nécessaire et transitoire qu'elle doit franchir pour atteindre le véritable sommet d'une association mondiale des Nations organisées. Autrement dit, le caractère de ligue servira à la Société pour parvenir à son véritable but : c'est alors une nécessité de son évolution.

III. — La double nature de la Société des Nations n'a pas été sans influence sur les conditions d'admission. En tant que Société on peut dire que les règles de l'article 1^{er} sont seules à considérer lors de la demande d'admission des nouveaux membres. Mais en tant que ligue poursuivant la réalisation d'un but contre quelque chose, son organisation actuelle exige qu'à côté des conditions posées par cet article, le candidat dispose d'une force suffisante pour pouvoir exécuter les obligations prévues dans le Pacte. Comme la Société ne dispose pas de moyens matériels propres, mais qu'elle repose sur les obligations mutuelles de ses membres, sa force de réalisation repose

sur l'exécution des obligations mutuelles qui, en deuxième lieu, ne peuvent être justes et équitables qu'à la condition d'être générales pour tous les membres et proportionnées à leurs propres forces.

Ecrivant sur la Société des Nations, certains auteurs se sont rendus compte de l'importance de cette condition, M. Larnaude dit à ce propos : ...« En effet, pour être admis dans la Société des Nations, il faut d'abord avoir un gouvernement libre, *il faut de plus, avoir une force suffisante pour participer aux obligations éventuelles de guerre collective que peut avoir la Société des Nations* » (1). Dans son cours de l'année 1926-1927, M. de Lapradelle s'exprime ainsi, à propos de ladite condition : « C'est que malgré le principe d'égalité des Etats, quand il s'agit de rentrer dans la Société des Nations, on en vient à reprocher à certains candidats leur petitesse, c'est-à-dire leur exiguité... ce qui signifie, en définitive, que pour servir les intérêts moraux de la vie internationale, il faut avoir à sa disposition des forces matérielles que les petits Etats n'ont pas. Sans doute, ils peuvent souscrire l'engagement de respecter les traités internationaux, mais ce qu'ils ne peuvent pas faire, c'est promettre une coopération effective en vue de réaliser les grands buts moraux que s'est proposée la Société des Nations (2) ».

L'article 1^{er} du Pacte, il est vrai, reste muet en ce qui concerne cette condition. Peut-être pourrait-on lui reprocher cette lacune de ne pas avoir explicitement mentionné que les candidats à l'admission, en plus des conditions énumérées, doivent avoir une force suffisante pour exécuter les obligations qui leur incombent d'après le Pacte. On peut atténuer ce reproche à l'adresse des auteurs du Pacte, parce que cette condition est si naturelle qu'il paraissait inutile de la mentionner expressé-

1. Larnaude, *La Société des Nations*.

2. De Lapradelle (cours 1926-1927), p. 136.

ment. De plus, à part quelques rares exceptions, les collectivités déterminées par cet article sont normalement capables de remplir effectivement les obligations qui découlent de la situation de membre de la Société des Nations. Enfin, cet article demande que les Etats, au moment de leur admission, donnent des garanties effectives de l'exécution des engagements internationaux. Cela suppose alors que les Etats admis sont considérés comme capables de remplir effectivement ces obligations et que la Société, à propos du terme « garantie effective » peut bien examiner de près la situation du candidat, c'est-à-dire accepter ou refuser l'admission, suivant le cas, notamment lorsque la capacité de fait du candidat est nettement et visiblement incompatible avec la nature des obligations qu'il doit assumer.

D'autre part, le Pacte, en vertu des dispositions de l'article 20 exige que tout engagement contraire au Pacte disparaisse par l'effet de l'admission, et que le nouveau membre prenne toutes les mesures nécessaires pour se dégager des obligations contraires au Pacte. Parmi les stipulations contraires au Pacte, on ne considère pas seulement celles qui par leur nature, sont incompatibles avec l'esprit de société, comme, par exemple, une alliance en vue d'une agression, etc... mais aussi celles qui sont conformes à l'esprit pacifique de la Société des Nations, comme par exemple la neutralité perpétuelle (1). La Société a nettement déclaré cette situation incompatible avec les obligations qui incombent aux membres de la Société des Nations (2).

1. Dans le cas de la Suisse, il ne fallait pas voir un précédent. Le Conseil de la S. D. N. a bien qualifié son cas comme « unique » et ne constituant pas de précédent. Cette exception a été longuement débattue et enfin accordée à la Suisse qui est entrée dans la Société sans qu'il soit porté atteinte à sa neutralité perpétuelle, pour de multiples raisons à la fois historiques, politiques et juridiques. Doc. de la S. D. N., n° 37, p. 8.

2. Le cas du Luxembourg, est caractéristique à cet effet (V. Acte de la S. D. N., 1^{re} assemblée, séance des commissions, II, p. 225 ; séance plénière, p. 587).

Alors, par application de cet article, on impose aux nouveaux membres de se conformer, non seulement à l'esprit, mais aussi au principe d'égalité des obligations entre les membres de la Société des Nations. Ainsi, de par le Pacte le principe de l'égalité des membres est nettement sauvegardé. Cet article, il est vrai ne vise que des engagements juridiques que l'Etat candidat aurait contractées avant l'admission, et suppose qu'une collectivité exempte de telles obligations est en mesure de remplir celles qui lui incombent en tant que membre de la Société. Mais cette particularité ne détruit pas les conséquences juridiques de cet article qui est aussi le véritable gardien du principe d'égalité des membres de la Société.

Il serait donc inconcevable que l'article 20,, qui oblige les Etats à conformer leur situation juridique à celle des membres de la Société, c'est-à-dire qui exige que les Etats ne puissent se soustraire à ces obligations sous prétexte que leur situation n'en permet pas l'exécution, puisse avoir sa véritable portée juridique, si la Société admettait dans son sein des collectivités frappées d'une incapacité absolue et de fait en ce qui concerne l'exécution des obligations communes à tous ses membres.

Ainsi, en raison du principe de l'égalité des droits et des devoirs des membres de la Société, en raison aussi des stipulations expresses du Pacte, qui doit sauvegarder cette égalité, la Société a des motifs juridiques pour refuser l'admission à certains Etats qui, en raison de leur exiguité, sont manifestement impuissants à remplir les obligations prescrites dans le Pacte de la Société des Nations.

IV. — Juridiquement, tous les membres de la Société sont tenus de remplir les obligations prescrites par le Pacte, mais lorsqu'il s'agit de l'exécution matérielle de ces obligations, chaque membre en raison de l'inégalité des faits entre les Etats, n'est plus tenu que proportionnellement à ses capacités. Ainsi, l'égalité juridique des Etats a pour conséquence l'égalité des

membres de la Société des Nations, mais, d'autre part, l'inégalité des puissances a pour conséquence la proportionnalité des charges effectives. Ainsi, si la France, en exécutant l'obligation de l'article 10 doit fournir une charge matérielle éventuelle de X, et la Belgique de fournir par exemple que X/5 ; cela ne changera nullement le principe d'égalité des obligations des membres de la Société des Nations. Mais si un candidat à l'admission à cause de son extrême petitesse ou exiguité, ne présente point la possibilité de souscrire à la Société aucune force matérielle en vue de l'exécution éventuelle de l'obligation qui découle par exemple des articles 10 et 16, il est certain que sa présence dans la Société est bien indésirable et contraire au principe de l'égalité des droits et des devoirs de ses membres. Un pareil membre qui est bénéficiaire de tous les droits et de toutes les garanties, ne serait pas matériellement en mesure de répondre aux obligations qui correspondent à ces droits. Envisager la participation par exemple de Saint-Marin ou du Liechtenstein en ce qui concerne l'exécution des obligations éventuelles, c'est plutôt une marque de cynisme ou un jeu d'esprit certainement dépourvu d'aucune portée pratique. « La Société des Nations, dit M. Hoijer, est donc pour l'Etat minuscule, une source de privilèges, sans aucune contre-partie appréciable. C'est la raison pour laquelle la Société des Nations hésite à prononcer l'admission d'Etats minuscules » (1).

Si la Société admet des Etats exigües et si de pareilles admissions peuvent constituer un précédent pour de multiples admissions futures, le progrès de la Société, qui repose sur la confiance réciproque de ses membres peut être gravement compromis. Une telle situation créera sans doute des prétexte pour des Etats désireux de se soustraire aux obligations prescrites par le Pacte. Bien que le Grand Duché de Luxembourg

1. Hoijer, *op. cit.*, p. 43.

ne soit pas un Etat exigu au sens strict du mot, il y eut des difficultés lors de son admission. Si l'on suit attentivement les débats et la conclusion de la Commission qui a donné un avis favorable à son admission, on s'aperçoit que cette commission s'est bornée à ne pas créer, par cette solution, de précédent pour l'admission des Etats exigus. Voilà ce qu'à dit à cet effet M. Octavio, représentant du Brésil, lors de la 6^e séance de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée. « Bien que l'exiguité de son territoire ait donné lieu au sein de la sous-commission, à certaines observations, le statut international du Luxembourg lui assure cependant une situation exceptionnelle parmi les Etats de son importance » (1). Cette thèse du représentant du Brésil a triomphé sur celle exposée par M. Fischer, représentant de l'Empire britannique qui avait proposé l'ajournement jusqu'à ce que le conseil de la Société ait donné son avis sur le point de savoir si l'exiguité d'un pays s'oppose à son admission. Mais de ce débat, une chose importante se dégage, c'est que le Luxembourg n'a été admis que grâce à son histoire politique et au rôle qu'il a joué dans le concert européen et que, par cette admission, la Société s'est méfiée de créer un précédent en ce qui concerne l'admission des Etats exigus (2).

Ainsi pour devenir membres de la Société des Nations, et pour entrer dans la famille des peuples organisés, il faut faire preuve d'un certain coefficient de puissance. Ce nouveau critérium à apprécier lors de l'émancipation d'une collectivité est dû, comme nous l'avons vu, à l'organisation actuelle de la Société des Nations. Cette notion est inconnue à la Société des Etats. Par là, la Société des Nations est appelée à mesurer la valeur des membres de la Société des Etats, et ainsi, on peut conclure que certains Etats, tout en étant dans la communauté internationale des collectivités juridiquement indépen-

1. Acte de la 1^{re} assemblée, s. com., t. II.

2. V. dans le même sens M. R. Brunet, *La S. D. N. et la France*, p. 19.

dantes, ne sont pas capables de devenir membres de la Société des Nations.

Il n'est pas possible d'établir d'une façon précise quel est le coefficient de puissance compatible avec les obligations auxquelles sont astreints les membres de la Société. Il est désirable, et la Société des Nations l'a prouvé jusqu'à présent par sa pratique, que cette condition soit couverte par la présomption que tous les candidats à l'admission la possèdent et que ce n'est qu'exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'Etats anormalement petits, qu'il faille élever un doute. La pratique de la Société des Nations a traité, comme nous l'avons dit, comme capable de remplir la présente condition, presque tous les candidats à l'exception toutefois, de certains Etats minuscules, présentant une incapacité absolue d'exécuter les obligations prescrites par le Pacte.

V. — M. Bénès, délégué de Tchéco-Slovaquie, s'exprimait déjà ; lors de la réunion de la 1^{re} assemblée, en ces termes sur la difficulté que présente le cas des Petits Etats « Ce sont d'abord les petits Etats qu'il est difficile d'admettre, en raison de leur exiguité. » Mais le représentant de la Tchéco-Slovaquie déclare ensuite que l'exiguité d'un Etat ne doit pas être une cause de refus d'admission (1). La même difficulté se présentait au sein de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée, chargée de préparer le rapport sur l'admission du Liechtenstein : « Le Liechtenstein, dit M. Motta (Suisse, lors de la réunion de la 4^e séance de la 5^e commission, est un trop petit Etat pour être admis dans les conditions actuelles ; toutefois, il serait fâcheux que la Société des Nations vint à se trouver en présence d'Etats souverains considérés comme trop petits pour être admis dans son sein et qui seraient alors retranchés de la communauté internationale » (2). Ainsi la Commission comme

1. Acte de la 1^{re} ass., s. pl.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com.

l'assemblée a cherché à refuser aux Etats exigus, l'admission, non pas en raison de leur exiguité, mais à cause de certaines conséquences inévitables que comporte cette situation. Dans la conclusion de la sous-commission chargée d'examiner la demande du Liechtenstein, adoptée par la 5^e commission et présentée comme rapport à l'Assemblée par Lord Robert Cecil, on trouve entre autres choses, ceci : « Toutefois, la superficie très faible de son territoire, le chiffre restreint de sa population, l'impossibilité où il se trouverait donc de s'acquitter de toutes les obligations internationales qui lui incomberaient selon les stipulations du Pacte, rendraient peut-être, désirables l'examen de la solution proposée par M. Motta (1) devant la sous-commission ». Enfin, le rapport définitif de la 5^e commission présenté à l'assemblée et adopté par celle-ci en ce qui concerne le Liechtenstein, en particulier les parties 4 et 5 sont ainsi rédigées : « On ne saurait mettre en doute que, juridiquement, la principauté du Liechtenstein est un Etat souverain, mais en raison de sa superficie restreinte, de sa faible population et de sa situation géographique, elle a préféré déléguer à d'autres puissances quelques-uns des attributs de la souveraineté. Elle a, par exemple, conclu avec elles des accords relatifs au contrôle de ses droits à l'administration de son service postal, téléphonique et télégraphique et la représentation diplomatique de ses sujets dans les pays étrangers autres que la Suisse et l'Autriche, et enfin au jugement, en dernier ressort, de certaines questions juridiques »

Le Liechtenstein n'a pas d'armée, « *Pour les raisons énoncées nous estimons que la principauté du Liechtenstein n'est pas en mesure de s'acquitter de toutes les obligations internationales qui lui incomberaient d'après le Pacte* » (2).

La demande d'admission de autres Etats exigus n'a pas été

1. Acte de la 1^{re} ass., s. com.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. pl. p. 213.

examinée lors de la réunion de la 1^{re} assemblée de la Société des Nations pour les raisons suivantes : en ce qui concerne la République de Saint-Marin, le Secrétaire général de la Société des Nations a demandé par une lettre du 24 août 1920, certains renseignements à son gouvernement et n'a reçu aucune réponse. Quant à la principauté de Monaco, le gouvernement de cet Etat, par la lettre du 22 octobre 1920, a retiré la demande d'admission. Voici pour quelles raisons la 1^{re} assemblée ne s'occupa que de la demande d'admission de la principauté de Liechtenstein (1).

Ainsi, d'après la politique de la Société des Nations, l'exiguïté n'est pas traitée comme un empêchement direct de l'admission. La raison du refus a été cherchée dans l'absence d'autonomie nécessaire et dans la dépendance virtuelle des petits Etats à l'égard des grands voisins (2). Au point de vue juridique, c'est l'unique cause qui a déterminé la commission à conclure à un avis défavorable en ce qui concerne l'admission de la Principauté de Liechtenstein. Or, le même argument qui motive le refus d'admission du Liechtenstein justifie l'admission du Luxembourg d'après la politique de la Société, puisque ce dernier malgré son exiguïté, est un Etat complètement indépendant.

Les conclusions de la commission en ce qui concerne l'admission de principauté de Liechtenstein peuvent être considérés comme justes et correspondant bien à la vérité, mais les arguments juridiques qui ont déterminé cette décision ne nous paraissent pas justifiés. Il est certain que le Liechtenstein ne peut répondre aux obligations prescrites par la Société, mais au lieu de considérer que c'est une impuissance de fait, la commission appuie ce refus sur une argumentation tirée de l'aliénation de certains droits de sa souveraineté, ce qui vise plutôt la situa-

1. Acte de la 2^e ass., s. com., p. 138.

2. V. dans le même sens Rougier, *op. cit.*

tion juridique de cet Etat. Refuser l'admission à une collectivité, simplement parce que cette collectivité a consenti l'aliénation de certains droits de souveraineté, tout en restant souveraine, c'est se servir d'argumentations qui ne sont pas de nature à justifier juridiquement le refus d'admission dans la Société des Nations. La notion de la souveraineté n'a aucune portée juridique quand il s'agit de l'admission dans cette Société. A cet effet, M. Gonsiorowski a dit : « Il est très intéressant de remarquer qu'en ce qui concerne l'admission des nouveaux membres, la souveraineté joue un rôle de minime importance. Ni le Pacte, ni la résolution de la 5^e commission de l'assemblée du 20 novembre 1920 qui précise les conditions auxquelles doit satisfaire un candidat pour devenir membre de la Société n'en disent rien. » Cette observation est d'une vérité frappante. On sait que la Société n'est pas hostile à l'admission de certaines collectivités qui, quoique gouvernées librement, sont au point de vue juridique, entièrement soumises à la souveraineté d'une autre collectivité. « Les colonies, dit M. Strupp, qui au point de vue du droit national ne sont pas toujours assimilées au territoire métropolitain, forment, au point de vue international public, partie de ce territoire. Il en est ainsi des Dominions britanniques (1) ». Ainsi, ces collectivités non souveraines peuvent juridiquement devenir membres de la Société, ce qui veut nettement dire qu'il faut absolument repousser la notion de la souveraineté comme critérium de l'admission, et se rallier tout à fait à la notion d'autonomie que nous avons définie, en étudiant la conception de « gouvernement libre ». Mais, à cet effet, nous savons bien que malgré les apparences, l'autonomie complète même dans les affaires intérieures, n'est pas acquise théoriquement au moins, par les Dominions anglais qui nous ont servi de modèle comme per-

1. *Elément du droit international public*, p. 92.

sonne ayant une situation conforme à l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations. Enfin, comme l'observait avec justice M. Fauchille, la Société des Nations n'est pas sans renfermer d'Etats qui sont limités dans leur souveraineté intérieure, ou dans leur souveraineté en général. L'Autriche, par exemple, ne dispose pas du droit essentiel de la souveraineté, de disposer de soi-même sans l'assentiment de la Société des Nations. Certains Etats Américains, membre de la Société, sont liés pour certaines affaires à l'approbation des Etats-Unis. Enfin, un cas analogue se présente dans les causes qui ont déterminé le refus d'admission du Liechtenstein. C'est encore le cas de la Chine qui ne possède pas une autonomie administrative complète, surtout en ce qui concerne les droits de douane (1).

Si la cause de la non-admission de certains petits Etats réside dans leur situation juridique de dépendance envers un grand voisin, comme on peut le conclure d'après la pratique de la Société une déduction logique s'impose : c'est que si ces Etats se débarrassaient de cette restriction de leur souveraineté, ils seraient dans une situation qui, juridiquement, leur permettrait de devenir membres de la Société des Nations. Or, cette conclusion nous paraît bien contraire à la solution de l'Assemblée qui n'a pas seulement ajourné, mais définitivement repoussé l'admission du Liechtenstein. Pour fortifier cette opinion, nous pouvons signaler que la Société ne voulant pas admettre ces Etats dans son sein en qualité de membres ordinaires, a chargé une commission de résoudre ce problème : comment peut-on attacher ces Petits Etats à la Société ? Plus loin, nous verrons que lors de la réunion de la 2^e assemblée, ce problème présentait de grandes difficultés à la fois politiques et juridiques.

La véritable cause qui a déterminé la Société des Nations à

1. *Op. cit.*, t. I.

refuser l'admission à certains Etats exigus en leur contestant la possession de l'autonomie indispensable, réside dans ce que la Société était alors guidée par l'idée qu'elle est une véritable Société universelle et non une ligue. Il lui était plus facile de repousser la demande d'admission d'une collectivité en lui contestant l'autonomie nécessaire, c'est-à-dire le fondement véritable, « d'une Nation », qu'en raison de l'impuissance naturelle de cette collectivité. Ce dernier point ne peut être une cause de non admission que dans une ligue, ce qui aurait constitué une méconnaissance brutale du principe universel d'une véritable société internationale. A côté de cette raison politique, il y en a d'autres qui peuvent être invoquées. Si la Société avait refusé l'admission à une collectivité parce que celle-ci ne dispose pas du coefficient des forces nécessaires qui lui serait imposé par la situation de membre de la Société des Nations, elle serait astreinte à déterminer le minimum indispensable de ce coefficient. Or, ceci ne paraît pas possible à apprécier et à déterminer d'une façon nette et précise. Ce coefficient ne peut être établi qu'à condition de fixer le chiffre minimum de la population et du territoire que le candidat doit posséder, mais on sait que ce procédé a été déclaré par la Société elle-même, contraire au Pacte (1).

VI. — Ainsi, la Société des Nations établissant la nouvelle forme de la vie internationale, exige pour l'entrée dans son sein des conditions auxquelles certains membres de la communauté internationale ne peuvent satisfaire. Un auteur (2) explique la non-admission dans la Société des Etats exigus, par le nouveau critérium qui caractérise les personnes du droit international, d'après la Société des Nations. Ce critérium nouveau se différencie nettement de l'ancien reposant sur la souveraineté.

Ce qui doit d'après la Société des Nations, décider de la

1. Rougier, *op. cit.*, dans le même sens.

2. Gonsiorowski, *op. cit.*, t. I, p. 203-205 et suiv.

reconnaissance à une collectivité, du caractère de personnes internationale, ce n'est pas la souveraineté, mais l'étendue et la nature des intérêts propres de cette collectivité. « Il est évident, dit M. Gonsorowski, qu'un Etat minuscule, dont la population ne dépasse pas le chiffre de quelques dizaines de milliers d'habitants a des intérêts très restreints et presque exclusivement locaux. » Selon cet auteur, pour qu'une collectivité devienne une personne internationale, il faut, d'après la Société des Nations que ses intérêts propres dépassent les intérêts locaux. Ce n'est plus alors l'indépendance ou la souveraineté qui sert de critérium pour déterminer la personne du droit international, mais un ensemble de circonstances qui ne nous paraissent pas de nature à l'établir d'une façon précise. Le petitesse des Etats exigus est en désaccord avec ces circonstances ; il ne leur reste que leur souveraineté qui n'est pas une condition d'admission dans la Société des Nations. Voilà encore des raisons pour lesquelles ils doivent rester en dehors de la nouvelle vie internationale. En parlant de la non-admission dans la Société des Nations, des Etats exigus, M. de Lapradelle a envisagé ses conséquences : « Il en résulte qu'ils seront toujours écartés de la Société des Nations, d'où conséquence possible que, perpétuellement maintenus au seuil de la Société des Nations sans jamais pouvoir y entrer, les petits Etats verront établis par une expérience décisive qu'ils n'ont pas de titre à rester dans la Société des Etats (1). Sans doute, alors, cesseront-ils de résister à cette attraction naturelle qu'exercent sur eux les Etats véritablement dignes de ce nom. Par le canal de la procédure d'admission, dans la Société des Nations, la Société des Etats aura été ainsi revisée, tout au moins quant aux valeurs qui la composent » (2). Ce fait peut donc faire ressortir une certaine

1. De Lapradelle, *Cours*, 1926-1927, p. 189.

2. Pourtant l'opinion contraire est soutenue par M. Gonsiorowski (*op. cit.*, p. 205) à propos des petits Etats ne pouvant entrer dans la S. D. N.,

part de vérité contenue dans la doctrine du géographe allemand Ratzel, exprimée dans son ouvrage *Völkerkund*. Si cette théorie, qui prévoit la dispartiton des Etats occupant de très petits espaces, est considérée aujourd'hui comme inadmissible (1) en ce qui concerne les Etats exigus, c'est-à-dire occupant de très petits espaces, elle paraît pourtant être confirmée.

TITRE II

LA RECONNAISSANCE PRÉALABLE DU CANDIDAT EST-ELLE UNE CONDITION JURIDIQUE DE L'ADMISSION A

Avant d'aborder l'étude de ce problème important, il est nécessaire de signaler que cette question se pose seulement lorsque le candidat est un Etat ; au contraire, lorsque le requérant est une collectivité inférieure, la question disparaît. Par ce fait, même la reconnaissance ne pourrait être qu'une condition visant seulement certaines personnes prévues par l'article 1^{er} et non une condition générale.

En droit international, il existe deux sortes de reconnaissances ; celle de l'Etat comme personne juridique et celle du gouvernement. Reconnaître un Etat, c'est déclarer que l'on traitera désormais une certaine collectivité comme un sujet du droit des gens, investi de la personnalité et de la souveraineté. Reconnaître un gouvernement, c'est déclarer qu'un certain ensemble d'organes est qualifié pour représenter un Etat donné et exercer ses prérogatives internationales (2).

L'auteur croit que, bien qu'ils ne soient pas devenus membres de la S. D. N. leur situation actuelle dans la S. D. N. est plus favorable actuellement qu'à une époque antérieure au Pacte de la S. D. N. en raison de l'esprit et des différentes institutions pacifiques de cette Société.

1. G. Richard, *Le conflit de l'autonomie nationale et de l'impérialisme*, p. 20 à 25.

2. Henri Noël, *Le gouvernement étranger devant les juges*. Thèse Paris, 1927, p. 42 et suiv.

La différence entre ces deux sortes de reconnaissances consiste en ce que la première opère l'admission de l'Etat reconnu dans la communauté internationale ; quant à la 2^e, il s'agit d'une constatation de fait qu'un gouvernement nouveau est devenu par voie exceptionnelle, dépositaire, de la puissance souveraine de l'Etat.

I. — *La reconnaissance comme Etat.*

Il s'agit de savoir comment l'assemblée a interprété les mots « Tout Etat »..., inscrits dans le Pacte. Si l'assemblée, sous la dénomination d'Etat comprend un Etat reconnu, elle devait exiger la reconnaissance de tous les candidats prétendant au titre d'Etat. La pratique de la Société nous démontre bien en fait, le contraire. Tout d'abord, il paraît que l'assemblée ne s'est jamais préoccupée de savoir si l'Etat requérant est reconnu ou non ; d'autre part, l'assemblée s'occupe simplement de savoir si l'Etat requérant a un gouvernement reconnu sans considérer, comme nous allons le voir plus tard, la reconnaissance même du gouvernement comme une condition *sine qua non* de l'admission.

Lorsque l'Albanie posa sa candidature lors de la 1^{re} assemblée, elle fut admise, bien qu'elle présentât la situation d'un Etat non reconnu : « La reconnaissance *de jure* de l'Albanie lui était acquise alors (Londres 1913 ; Londres, Florence 1914) mais sous le gouvernement du Prince de Wied, ce statut parut modifié par le traité secret de Londres de 1915 qui établit certains accords provisoires au terme desquels la souveraineté de l'Albanie devait prendre fin. » A la fin de ce rapport qui fut présenté à la 5^e commission de la 1^{re} assemblée par Lord Robert Cecil on conclut que l'Etat Albanais n'est actuellement reconnu « ni *de jure* ni *de facto* par aucune puissance » (1).

1. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 189.

Il n'est pas douteux que l'Etat libre d'Irlande, en 1923, lors de la 4^e assemblée de la Société des Nations, ait demandé l'admission en prétendant au titre d'Etat. Il est intéressant de signaler la réponse de la sixième commission à propos de la 2^e question, c'est-à-dire : « l'Etat libre d'Irlande est-il reconnu *de jure* ou *de facto* » : « la commission a constaté que l'Etat libre d'Irlande est un dominion faisant partie de l'empire britannique et répondant aux mêmes conditions que les autres dominions déjà membres de la Société » (1).

De ce fait, il nous paraît que l'assemblée n'a pas considéré la candidature d'un Etat au point de vue du nombre de conditions exigées, autrement que l'admission de toute autre collectivité inférieure. Le critérium d'appréciation pour l'assemblée est tiré de la situation des dominions britanniques ; elle se préoccupe simplement de savoir si le candidat présente une situation analogue ou connexe à celle de ces collectivités.

II. — *La reconnaissance comme gouvernement.*

A. — La résolution du 20 novembre 1920 oblige la commission à voir si le candidat a un gouvernement reconnu. Alors la question se pose de savoir si la reconnaissance du gouvernement est une condition indispensable pour l'admission dans la Société des Nations (2). Nous allons voir d'abord si l'on peut séparer les deux notions de reconnaissance : celle de l'Etat et celle du gouvernement.

Le principe fondamental, en droit international, est que la reconnaissance d'un nouvel Etat est aussi celle du gouverne-

1. Acte de la 4^e ass., s. de la 6^e com., p. 42.

2. Certains auteurs se sont abstenus de donner une réponse précise : M. Rougier, *La première assemblée de la S. D. N. R. D. I. P.*, 1921 ; M. Larnaude, *op. cit.* Certains auteurs ont répondu affirmativement : M. Fauchille-Bonfils t. II ; M. Hoijer, p. 35. — Enfin certains auteurs ont répondu négativement : M. Gonsiorowski, t. I, p. 777.

ment qui est au pouvoir (1). Par conséquent, la question de la reconnaissance du gouvernement ne se pose pas normalement et d'une façon spéciale, puisqu'elle résulte d'une conséquence sous-entendue de la reconnaissance de l'Etat. Alors la reconnaissance normale est celle de l'Etat, tandis que la reconnaissance du gouvernement, en principe, et dans la pratique internationale, n'intervient que lorsque, dans un Etat, membre de la communauté internationale, se produit un changement de gouvernement. Mais il faut remarquer que tous les changements de gouvernement n'entraînent pas nécessairement la reconnaissance du nouveau gouvernement. En principe, le droit international est différent à la constitution intérieure de l'Etat. C'est l'affaire exclusive de chaque peuple de se donner la constitution qui lui plaît. Le droit international doit accepter le nouveau gouvernement, sans en discuter la forme (2).

Par conséquent, un changement régulier du gouvernement par la volonté nationale n'entraîne pas la nécessité de la reconnaissance. Le principe du droit international consiste en ce que la reconnaissance d'un nouveau gouvernement n'est nécessaire, que lorsque le changement se produit par voie anormale, c'est-à-dire par un coup d'Etat ou par une révolution. Dans ce cas, il est difficile de voir si le nouveau gouvernement présente les conditions nécessaires de stabilité, c'est-à-dire si sa vitalité n'est pas trop éphémère pour que les Etats étrangers puissent contracter avec lui, des obligations.

Ce n'est que dans ces cas exceptionnels que l'art de la diplomatie a inventé une procédure spéciale de reconnaissance du gouvernement. Pour que les Etats étrangers puissent entrer en relations avec lui, le nouveau gouvernement doit présenter deux conditions, observer un certain nombre de règles prévues par le droit international, et présenter un caractère de stabilité.

1. Westlake, *op. cit.*, p. 62.

2. Moy, *Cours de droit international public*, p. 14; Strupp, *op. cit.*, p. 55.

Mais pour que les Etats étrangers puissent juger si ces conditions sont remplies, un certain délai doit s'écouler entre l'avènement au pouvoir du nouveau gouvernement et sa reconnaissance. Une fois que le gouvernement a présenté ces conditions, on ne peut plus lui refuser la reconnaissance. Le concept de la légitimité de gouvernement, est remplacé depuis longtemps en droit international, par celui de l'efficacité. Aujourd'hui, les gouvernements ne sont plus l'apanage des personnes et des familles (1), mais dérivent de la souveraineté nationale. Chaque gouvernement qui étend son autorité effectivement sur l'étendue du territoire gouverné, doit en raison du principe de non intervention, être considéré, comme légitime par les autres Etats. Tout ce que les Etats tiers ont droit de demander se résume ainsi : ce gouvernement peut-il parler au nom de l'Etat qu'il représente, et est-il capable de contracter des engagements et d'assurer leur exécution (2).

Mais un gouvernement issu d'une révolution, tant que son existence n'est pas confirmée par la volonté nationale, n'est pas un gouvernement de droit. Si la reconnaissance est intervenue avant sa confirmation par le peuple, on a reconnu un gouvernement de fait. Si, au contraire, la volonté nationale a confirmé le nouveau gouvernement, on a alors reconnu un gouvernement de droit. Par conséquent, il s'agit de distinguer la reconnaissance d'un gouvernement de droit et la reconnaissance d'un gouvernement de fait. Un gouvernement de fait, quoique stable, ne donne pas une garantie entière aux Etats étrangers tant qu'il n'est pas confirmé et devenu un gouvernement de droit. Les Etats tiers ne lui reconnaissent habituellement qu'une compétence limitée et ne traitent avec lui que

1. Podestra Costa, *La reconnaissance de gouvernement « de facto » par les Etats étrangers*. R. D. I. P.

2. Lawrence, *Le principe du droit international* (trad. française, Oxford, 1920, p. 93).

pour les relations indispensables. Au contraire, si le gouvernement a converti sa situation de fait en situation de droit, sa compétence sera identique à celle du gouvernement renversé.

B. — Après la guerre, la pratique du droit international a créé deux sortes de reconnaissances de gouvernement. Il y avait par là une différence profonde avec la pratique suivie jusqu'en 1914. Jusqu'à la guerre, ainsi que nous l'avons vu, il n'y avait qu'une seule reconnaissance de gouvernement, mais on distinguait un gouvernement de fait et un gouvernement de droit. Les puissances étrangères ne pouvaient dire qu'elles reconnaissaient tel gouvernement de droit ou de fait, ceci n'appartenait pas à leur volonté et à leur libre appréciation. Elles ne pouvaient pas dire, par exemple qu'elles reconnaissaient seulement de fait un gouvernement qui est déjà un gouvernement de droit. Si un gouvernement, au moment de sa reconnaissance est un gouvernement de fait ou de droit, cela ne veut pas dire qu'il existait deux formes différentes de reconnaissance, mais seulement deux natures différentes de gouvernement. Les Etats étrangers, en présence d'un gouvernement de fait, ne peuvent avoir avec lui, suivant une coutume du droit international, que des rapports essentiellement limités. Mais ce principe peut varier selon la pratique de chaque Etat. Certains Etats peuvent immédiatement établir, à leurs risques, des rapports complets avec le nouveau gouvernement ; ils peuvent au contraire refuser toute relation tant que le nouveau gouvernement n'est pas confirmé par la volonté nationale (1).

Mais le langage diplomatique, après la guerre (2), a commencé

1. Aux Etats-Unis, on ne reconnaît un nouveau gouvernement issu d'une révolution, avant qu'il soit confirmé par la volonté nationale. Hyde, *International Law chiefly as interpreted and applied by the United States*, t. I, p. 69.
— Les républiques de l'Amérique du Sud ont conclu une convention en 1907, d'après laquelle les parties contractantes s'engagent à ne pas reconnaître aucun gouvernement issu d'un coup d'Etat avant qu'il ne soit confirmé par la volonté nationale.

2. D'après M. Henry Noël, *op. cit.*, C'est M. Wilson qui, pour la première

à distinguer nettement, non pas deux situations différentes d'un gouvernement, mais deux sortes différentes de reconnaissance du gouvernement lui-même.

Le questionnaire de la résolution du 20 novembre 1920 demande si le gouvernement du candidat est reconnu *de jure* ou *de facto* ? Il paraît donc tout d'abord que le principe de la légitimité du gouvernement avec toutes ses conséquences réactionnaires et dangereuses est réapparu en droit international... Bien au contraire, il ne faut voir aucune analogie entre la reconnaissance d'un gouvernement de fait et la reconnaissance *de facto* d'un gouvernement. La première suppose comme nous l'avons vu, un gouvernement issu d'une révolution ayant déjà une stabilité acquise, mais non encore confirmée par la volonté nationale. Au contraire, la deuxième est souvent indifférente à la question de savoir si le gouvernement est issu de la volonté nationale, mais elle s'attache aux points suivants : l'Etat à la tête duquel il se trouve, possède-t-il des forces suffisantes pour se maintenir ou non.

Le rapport de la sous-commission a évité prudemment de donner une réponse précise ; la sous-commission ne pouvant pas dire qu'un gouvernement, qui, en vérité est un gouvernement de droit comme le sont tous les gouvernements des Etats baltes, n'était reconnu que *de facto* par les puissances. Au lieu de répondre à la question posée, le rapport des différentes sous-commissions énumère simplement, *in fine*, le nombre des Etats qui ont reconnu *de facto* ou *de jure*, non le gouvernement de ces Etats, mais les Etats eux-mêmes (1).

C. — La reconnaissance préalable *de facto* ou *de jure* du gouvernement du candidat n'est pas une condition juridique de l'admission, puisque dans la pratique de la Société, a admis

fois établit cette terminologie en 1915, en reconnaissant *de facto* le gouvernement mexicain du général Garanza.

1. V. Acte de la 1^{re} ass., s. de com., t. II, p. 220 et suiv.

des collectivités n'ayant pas, au moment de l'admission, de gouvernement reconnu. C'est le cas de l'Albanie qui fut admise en 1920, bien que son gouvernement n'ait été reconnu ni *de jure* ni *de facto* par aucune puissance. Voici, en ce qui concerne la question de reconnaissance, le rapport de la 5^e commission, présenté à l'assemblée plénière : « après avoir reçu avis des juristes, nous ne croyons pas que la reconnaissance *de jure* de l'Albanie, par les puissances en 1914, puisse être encore considérée comme effective. Enfin, il ne semble exister actuellement aucune relation diplomatique entre l'Albanie et aucune autre puissance. Il y a bien en Albanie un agent officieux de l'Italie et un agent de l'Albanie à Rome ; mais le représentant de l'Italie nous a fait une déclaration (1) exposant que ce fait n'impliquait en rien la reconnaissance du gouvernement albanais par l'Italie. Il semble également que certaines négociations aient eu lieu entre l'Albanie et la Grèce, et entre l'Albanie et la Serbie ; néanmoins, le représentant de la Serbie et de la Grèce nous ont assuré qu'elle n'implique pas davantage une reconnaissance du gouvernement albanais. »

« Notre opinion est donc qu'on ne peut pas dire que le gouvernement albanais soit à l'heure actuelle reconnu *de jure*, ni con-

1. Déclaration du représentant de l'Italie : « Le royaume d'Italie est représenté en Albanie par des agents italiens qui entretiennent avec les autorités albanaises, détenant actuellement le pouvoir, des rapports *de facto*, en vue de régler les questions soulevées par l'occupation militaire de l'Albanie par l'Italie, pendant la guerre et l'armistice. Le commandant Mastoldi résidant maintenant à Durazzo, a le titre de ministre plénipotentiaire, mais ce n'est pas en cette qualité qu'il a été envoyé en Albanie ; en fait, il n'a pas de lettre de créance et n'a pas été accrédité auprès du gouvernement albanais.

Le gouvernement italien n'a pas de consuls en Albanie et les agents qui ont charge des intérêts italiens à Scutari et Valona n'ont pas reçu l'exéquatur. Les accords de Tirana sont des conventions conclues avec le gouvernement *de facto* de Tirana, en vue de régler les questions soulevées par le rapatriement des troupes italiennes de Valona. A l'heure présente, le gouvernement italien n'a pas reconnu, soit *de jure*, soit *de facto*, le gouvernement albanais. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 214.

formément à ce qui précède, reconnu de *facto* par aucune autre puissance (1) ».

Ainsi, nous pouvons conclure que la reconnaissance du gouvernement n'est pas non plus une condition juridique d'admission dans la Société des Nations.

TITRE III

L'EXISTENCE DE FRONTIÈRES DÉFINIES EST-ELLE UNE CONDITION JURIDIQUE POUR L'ADMISSION DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — Le candidat a-t-il des frontières définies ? Cette question, comme la précédente, se trouve dans la résolution du 20 novembre 1920. Une collectivité émancipée au point de se gouverner librement ne peut être conçue sans qu'elle possède des frontières qui la séparent des autres Etats. Un des éléments constitutifs de cette collectivité est l'existence d'un pouvoir central, exercé par un gouvernement régulier. Or, pourrait-on concevoir l'existence véritable de ce gouvernement et son efficacité, si l'on ne peut pas établir, d'une façon nette, l'étendue du territoire sur lequel il exerce réellement son autorité.

Ainsi que nous l'avons déjà exposé dans le chapitre où nous avons traité de la qualité du requérant l'existence des frontières est un des éléments constitutifs d'une communauté qui se gouverne librement, et par là même, une condition juridique de l'admission dans la Société des Nations.

Mais si l'existence des frontières est une condition d'admission indispensable, une collectivité peut-elle entrer dans la Société, sans que ses frontières soient strictement définies ? Deux choses doivent être nettement distinguées : l'existence

1. Acte de la 1^{re} ass., s. d. com., p. 213.

des frontières et les frontières délimitées. Lorsqu'une communauté politique ne possède pas de frontières, elle ne présente pas la nature d'une communauté politique organisée. Au contraire, on peut bien concevoir l'existence d'une collectivité organisée sans que ses frontières soient nettement définies. Ces collectivités ont des frontières approximatives, à la différence de frontières définitivement fixées, conséquence presque inévitable qui accompagne la création d'un nouvel Etat (1). Alors la question se pose de savoir si un candidat qui ne possède pas de frontières strictement déterminées avant son admission peut devenir membre de la Société, ou si la possession de frontières définies est une condition juridique de l'admission.

II. — Si la qualité de requérant implique pour l'admission d'une collectivité qui possède des frontières, le Pacte garde le silence sur le point de savoir si ces frontières doivent être nettement délimitées ou non. Ce fait même enlève le caractère strictement juridique de la question posée à la sous-commission. Il est vrai que l'article 10 du Pacte, qui garantit aux membres « l'intégrité territoriale », peut être interprété dans un sens contraire et en faveur de l'opinion que la Société peut juridiquement exiger du candidat la preuve de la possession de frontières définies. Mais nous croyons qu'ainsi on exagérerait la portée de l'article 10, et que la clause de l'intégrité territoriale peut être acceptée dans toute sa rigueur, s'il s'agit de frontières approximatives, puisque, par la fixation définitive des frontières, un Etat ne peut être exposé qu'à des pertes tellement insignifiantes du territoire, que la mise en demeure, l'obligation mutuelle de l'article 10, est pratiquement inconcevable. C'est plutôt à la Société de déterminer si, par la fixa-

1. Ce fait très juste a été signalé à l'assemblée dans une lettre adressée par le président de la délégation de l'Azerbeïdjan à la Conférence de la Paix au président de la 1^{re} ass. de la S. D. N. en date du 7 décembre 1920. Document de la S. D. N., 1920, n° 183.

tion définitive des frontières, il y aura une différence sensible entre les frontières approximatives et les frontières définitivement fixées.

Dès que cette question dépend alors de l'appréciation libre de la Société, il ne s'agit plus d'une condition juridique mais plutôt de la politique de l'Assemblée.

Depuis l'admission de l'Albanie et de la Lithuanie, cette question a été tranchée dans ce sens. On sait que ces deux pays surtout l'Albanie (1) n'avaient pas de frontières définies lors de leur admission (2). En outre, la Société a admis certains candidats, même lorsqu'en raison de certaines contestations, une grande modification était à prévoir concernant les frontières du pays. Mais dans ce cas, elle a admis le candidat sous réserve que l'admission ne puisse préjuger de la solution définitive devant intervenir sur cette contestation. Ce fut le cas de la Finlande. Nous nous réservons de parler de ce fait postérieurement, en abordant l'étude de la politique de l'Assemblée.

Momentanément, nous voulons simplement signaler que pour l'admission dans la Société, l'exigence des frontières définies n'est pas une condition juridique. Une interprétation contraire de cette condition aurait pour conséquence de refuser, longtemps après sa formation, l'entrée dans la Société, à un jeune Etat puisque la fixation définitive des frontières ne peut s'effectuer qu'au bout d'une longue période.

1. « Les frontières de l'Albanie ne sont pas encore établies par des traités et arrangements internationaux ; elles existent de fait et peuvent être considérées comme ayant été fixées sous réserve de modification par des conventions ultérieures. » V. le rapport sur l'Albanie devant la 5^e com. Acte 1^{er} ass., s. com., t. II, p. 189.

2. Lord Robert Cecil a déclaré à la 6^e commission, que l'on n'avait pas, l'an dernier, considéré les frontières fixes, comme un élément essentiel pour arrêter une décision. Pour exemple, il a cité l'Albanie. — Acte de la 2^e assemblée, séance 6^e commission, p. 514.

CHAPITRE IV

MODALITÉS DE L'ADMISSION DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

TITRE PREMIER

TRAITS GÉNÉRAUX DE L'ADMISSION DANS LA S. D. N.

I. — Aujourd'hui, il est impossible de concevoir l'existence d'un Etat civilisé qui ne serait pas membre de la Société des Etats. D'où la conséquence que cette Société se présente actuellement comme une société nécessaire, imposée par un ordre supérieur et que la volonté d'entrer et de sortir est enlevée à la libre appréciation des Etats qui la composent. Mais si cette Société présente aujourd'hui ce caractère, elle ne le présentait pas au début de sa formation. Ce n'est que grâce à une longue évolution qu'elle est arrivée à affirmer sa nature, telle qu'elle se présente actuellement, en renfermant dans son cercle d'une façon permanente et inséparable, l'universalité du genre humain civilisé.

En ce qui concerne la Société des Nations, elle est aussi, jusqu'à un certain point, le résultat de la même loi qui a commandé la formation de la Société des Etats. Mais c'est encore une société jeune, au début de son évolution, qui n'a pas acquis le caractère nécessaire. Ainsi, la Société des Nations n'est pas encore aujourd'hui, une Société indispensable ; il résulte de ce fait qu'actuellement, un Etat peut bien exister en tant que

personne internationale, sans être membre de la Société des Nations. Ainsi, elle est par excellence une Société volontaire c'est-à-dire que l'Etat, membre de la communauté internationale, est libre d'entrer ou de sortir, sans avoir modifié sa situation en tant que membre de la communauté internationale.

Cette qualité de la Société des Nations a aussi pour conséquence logique, que personne ne peut en devenir membre, sans avoir posé sa candidature, sans avoir manifesté sa volonté dans une demande adressée à la Société. Il n'y a pas d'admission d'office. Malgré le silence de l'article 1^{er}, cette solution se dégage nettement de son interprétation, puisque les mots : « pourvu qu'il accepte le règlement »... « pourvu qu'il donne des garanties effectives, etc.... » nous enseignent sans aucun doute que la Société impose à l'Etat postulant d'une certaine attitude. Par conséquent, il faut que l'Etat manifeste la volonté de se soumettre au Pacte et de le respecter (1).

II. — A la différence de l'admission dans la Société des Etats qui est généralement individuelle, la procédure d'admission dans la Société des Nations est collective. Ce deuxième trait caractéristique de l'admission dans la Société des Nations provient de ce que cette Société, à la différence de la Société des Etats, est une société organisée juridiquement, ayant des organes permanents. C'est à l'Assemblée, d'après les termes de l'article 1^{er} du Pacte, qu'appartient la compétence pour se prononcer sur l'admission de nouveaux membres ; c'est là sa principale fonction, et en tous cas, sont attribut propre (2).

De plus, ce qui caractérise l'admission collective dans la Société des Nations, c'est qu'il n'est pas nécessaire que tous les Etats membres se soient déclarés favorables ; au contraire, une majorité des deux tiers des votants suffit, pour que l'Etat soit

1. V. dans le même sens, Ray, *op. cit.*, p. 131.

2. Larnaude, *La S. D. N. depuis 1920*, p. 7.

admis dans la Société des Nations. Enfin, à la différence de la Société des Etats dont les membres ne sont pas liés par la reconnaissance et l'admission d'un nouveau membre par une très grosse majorité des membres de cette Société, la minorité d'un tiers dans la Société des Nations est juridiquement liée et doit considérer comme admis un candidat qui serait entré suivant les conditions prévues.

III. — Le troisième fait caractéristique de l'admission dans la Société des Nations provient du but moral que la Société a assumé de poursuivre. Lorsqu'une nouvelle collectivité présente nettement le caractère constitutif d'un Etat, non seulement elle a le droit d'entrer dans la Société des Etats, mais les anciens Etats ont le devoir de l'admettre dans leur sein. Au contraire, dans la Société des Nations, le seul caractère de l'Etat ne suffit pas pour conférer à une nouvelle collectivité les conditions exigées pour l'admission. Outre les qualités de personnes, une collectivité, lorsqu'elle veut entrer dans une Société politique à base morale comme est la Société des Nations, doit offrir des garanties morales. Or, cela nous prouve, suivant M. de Lapradelle (1) que l'entrée dans une Société des progrès à base morale est plus difficile que dans une société juridique, comme la Société des Etats. La condition de moralité exige un examen des différentes candidatures, et non seulement une constatation. L'incertitude de cette condition enlève aux Etats la possibilité de demander le droit d'être admis dans la Société des Nations. Ainsi, les conditions prévues par le Pacte, qui sont le résultat du but moral de la Société exigent que chaque candidature soit examinée par l'Assemblée chargée d'apprécier si toutes les conditions requises sont remplies.

1. Cours 1926-1927, p. 112.

TITRE II

LE CARACTÈRE DE L'ADMISSION DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — *Eléments juridiques de l'admission.*

I. — Dans les stipulations de l'article 1^{er}, apparaît le caractère juridique de l'admission dans la Société des Nations.

A cet effet, l'Assemblée ne possède pas un pouvoir absolument discrétionnaire ; son pouvoir est lié puisqu'elle est obligée de refuser une admission lorsque le candidat ne remplit pas les conditions requises. Autrement dit, la compétence de l'Assemblée est strictement liée par les prescriptions du Pacte. Il est vrai que l'Assemblée est appelée à déterminer les critères lui permettant d'apprécier si une candidature satisfait ou non aux conditions du Pacte ; c'est à elle d'invoquer la jurisprudence concernant l'admission de nouveaux membres. Mais cette jurisprudence ne doit nullement déroger aux stipulations prévues par le Pacte. Ainsi, si l'assemblée a admis un Etat qui ne répond visiblement pas aux conditions prévues par le Pacte, surtout aux qualités qu'il exige pour les personnes, le Pacte, par ce fait, a été certainement violé par excès de pouvoir de l'Assemblée et par cela même, l'admission devient un acte inexistant, ne liant pas la minorité.

II. — L'Assemblée est juridiquement tenue d'appliquer les prescriptions du Pacte lorsqu'une nouvelle collectivité demande son admission. D'où la conséquence que l'Assemblée ne peut poser de nouvelles conditions en dehors de celles prévues par les statuts de la Société. La pratique de la Société nous a déjà prouvé que l'assemblée a rejeté toutes les propositions tendant à créer de nouvelles conditions.

Au cours de la 8^e séance de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée, le délégué de l'Afrique du Sud, Lord Robert Cecil, a proposé aux membres de la Commission, une motion ainsi conçue : « L'Assemblée n'est disposée à admettre dans la Société un nouvel Etat, à moins que celui-ci s'engage à conclure des accords qui correspondent aux traités relatifs aux minorités déjà acceptées par plusieurs autres Etats ». Mais, contre cette motion se sont vivement élevés MM. Rowell, représentant du Canada et Motta, représentant de la Suisse. M. Rowell, dans un discours remarque que la proposition de Lord Robert Cecil ne doit pas être interprétée autrement que comme une véritable modification de l'article 1^{er}. Si la Commission pose une condition supplémentaire par voie de résolution elle crée, par cela même, un obstacle nouveau non imposé par le Pacte. Si la commission peut créer de nouvelles conditions, elle peut aussi supprimer celles qui sont prévues par le Pacte (1). Pour ne pas repousser définitivement la proposition de Lord Robert Cecil la commission a chargé un comité de trois membres de rédiger la motion proposée, de façon qu'elle ne soit pas en contradiction avec le Pacte. Cette rédaction fut adoptée par la commission, mais sa nature a été tout à fait changée puisqu'il ne s'agissait pas de la création d'une nouvelle condition, mais simplement d'une recommandation (2).

La preuve de cette solution nous est fournie par la lettre de M. le Dr Walters, ministre de Lettonie à Rome, à M. de Gama, représentant du Brésil et rapporteur de la commission des minorités en Lettonie :

« Le seul engagement que la Lettonie ait pris, est celui d'entrer en relations avec le Conseil de la Société des Nations, pour

1. Acte de la 1^{re} assemblée, s. com., t. II, p. 202.

2. De même V. Schuking-Weheberg, *op. cit.*, p. 188 ; Ray, *op. cit.*, p. 33. L'opinion contraire, de M. Hoijer, nous paraît inadmissible, *op. cit.*, p. 44.

discuter de la protection des minorités en acceptant la recommandation de l'assemblée du 15-12-1920. »

« Par cette recommandation de caractère non juridique, l'assemblée a exprimé un vœu : elle n'a pas posé une condition. Cette recommandation partant du fait que le droit des minorités doit rester un droit interne de l'Etat, en appelle uniquement à la volonté étatique pour voir ce droit établi » (1). La réponse de l'Esthonie est presque identique, le représentant de ce pays part de ce point de vue que son pays ne peut être lié par le vœu de la 1^{re} assemblée puisqu'il consiste en une recommandation et non en une obligation.

III. — Le troisième point d'où se dégage le caractère juridique de l'admission, résulte de ce que l'assemblée ne peut prononcer une admission sous réserve, en stipulant que certains effets que le Pacte attache à cet acte ne joueront pas vis-à-vis du candidat. Ce fait est la conséquence logique du principe que l'assemblée ne peut modifier ou supprimer les conditions prévues par l'article 1^{er}. Au contraire, si l'Assemblée est en mesure de dispenser un candidat de certains effets du Pacte, elle pourra alors admettre une collectivité qui ne possède pas toutes les conditions requises. D'autre part, même lorsque le candidat présente les conditions prévues par l'article 1^{er}, l'assemblée ne peut admettre cette collectivité sous réserve de certains effets de l'admission, sans se préoccuper de voir si ces réserves sont au détriment du candidat ou au détriment de la Société.

Une qualité commune à tous les membres de la Société est, en principe, l'égalité de droits et de devoirs de ces membres. Or, toutes les stipulations qui tendent à déroger à ce principe sont contraires au Pacte, sauf changement par voie d'amendement, ce qui exige une procédure spéciale.

Ainsi, l'assemblée est tenue de refuser toutes propositions

1. *J. O.*, 3^e année, n° 9.

de la part des Etats demandeurs, soit des propositions formulées dans son sein, et tendant à supprimer certains effets de l'admission, soit en faveur du candidat, soit en faveur de la société elle-même.

Lors de la discussion sur l'admission dans la Société des Etats Baltes et Caucasiens, et en raison du fait que ces Etats sont dans le voisinage immédiat d'un pays en proie à l'anarchie, sur lequel la Société des Nations ne peut exercer ni pression morale, ni pression militaire, ni pression économique, et qu'il y a danger pour la Société en les admettant, de se voir, en raison de cette situation, obligée de les défendre selon les obligations prévues par l'article 10, Lord Robert Cecil a proposé à la 5^e commission de la 1^{re} assemblée, une motion qui s'applique au cas de ces Etats : « Considérant que ces Etats ont leurs frontières dans le voisinage des peuples constamment en proie à l'anarchie et réfractaires à l'influence de la Société des Nations, l'assemblée déclare que ces circonstances déchargeraient les membres de la Société des obligations résultant pour eux de l'article 10 du Pacte » (1).

« Sous cette réserve, l'assemblée admit l'Esthonie, la Lettonie

1. Acte de la 1^{re} ass., s. de com., t. II, p. 186. — Une deuxième proposition d'admission sous réserve a été soutenue par le délégué portugais M. Chagas. Ayant remarqué que les raisons pour lesquelles l'assemblée hésitait à prononcer l'admission des Etats baltes, consistaient en ce que ces Etats n'étaient pas reconnus *de jure* et que par l'effet de l'admission l'assemblée serait tenue de les reconnaître, il proposa la motion suivante : « Considérant que la reconnaissance *de jure* d'un Etat est un acte établissant des relations particulières entre l'Etat reconnaissant et l'Etat reconnu et considérant que ces relations ont été définies par le droit international traditionnel et ne sont pas nécessaires ni tout à fait les mêmes que les relations collectives établies par l'admission comme membre de la Société des Nations. »

« L'assemblée décide de donner un avis favorable à la demande d'admission de la République d'Esthonie sous réserve contenue dans cette résolution. » Acte de la 1^{re} ass., s. plénière, p. 618. — Bien que cette réserve se porta sur une conséquence encore incertaine, puisque le comité de juristes n'avait pu se mettre d'accord sur le point de savoir si l'admission entraîne la reconnaissance *de jure*, l'assemblée refusa d'accepter cette proposition.

la Lithuanie, la Georgie et l'Arménie dans la Société des Nations ». Mais cette proposition fut écartée au sein de la 5^e commission. M. Bénès répondit que cette proposition soulevait la question juridique de l'admission des Etats sous conditions, que le Pacte ne permet pas. M. de Karnebeck (Pays-Bas) remarqua que la Société n'a pas le droit de subordonner arbitrairement l'application d'un article du Pacte à certaines circonstances, sinon, la Société commettrait un acte contraire au principe d'égalité de droits et d'obligations de ses membres en laissant à la charge de certains Etats les obligations provenant de l'article 16 et en les privant des garanties de l'article 10.

Lorsqu'il sollicita son admission dans la Société des Nations, le Grand Duché de Luxembourg demanda à être admis dans la Société en conservant le principe de la neutralité perpétuelle, et par conséquent à être déchargé de l'obligation provenant de certains articles du Pacte. Mais s'apercevant de l'irrégularité de sa demande, ce pays, par une lettre postérieure, déclara demander l'admission sans aucune réserve.

Avant son entrée, l'Allemagne, d'une façon officieuse, demanda son admission sous réserve d'écarter l'effet de certaines clauses du Pacte. En s'appuyant sur sa situation d'Etat désarmé, elle demanda à ne pas être tenue de participer à une action éventuelle et collective entreprise par la société. A cette demande, le Conseil de la Société répondit que les obligations de l'article 16 pourraient la gêner sérieusement, puisqu'il appartient à elle-même de dire jusqu'à quel point elle serait en mesure éventuellement de se conformer aux recommandations du Conseil, quant aux effectifs par lesquels elle devrait contribuer dans le cas d'une pareille entreprise de la Société. Mais en ce qui concerne les autres obligations, surtout celles touchant les sanctions économiques, le conseil exprima l'opinion que toute réserve à cet effet serait incompatible avec les stipulations du Pacte sous réserve desquelles un Etat ne peut être admis dans

la Société. Pour devenir alors membre de la Société, l'Allemagne a été obligée de renoncer à cette réserve.

Pourtant, lors de l'entrée de certains Etats dans la Société, quelques admissions furent prononcées sous réserves. Ces réserves ne sont pas de nature à déroger au principe exposé ci-dessus. Elles ne tendent ni à créer une situation privilégiée au nouveau membre ni à affranchir la Société d'une obligation prévue par le Pacte. En somme, elles sont conformes aux statuts sociaux. Lorsque la Finlande demanda l'admission en 1920, le conseil de la Société s'occupa de donner une solution concernant les îles d'Aland, point litigieux entre ce pays et la Suède. Pour établir que l'admission de la Finlande ne saurait préjuger en aucune façon de la solution de ce problème, la 5^e commission a demandé à ce sujet des déclarations formelles de la délégation finlandaise. M. Fisher, délégué britannique formule une solution qui fut adoptée à l'unanimité par la commission et par l'assemblée, créant une réserve concernant la question d'Aland. « La Commission ayant pris connaissance du rapport de la sous-commission sur l'admission de la Finlande, recommanda à l'assemblée l'admission de ce pays dans la Société des Nations sans préjuger de la décision que le conseil pourrait prendre sur la question des îles d'Aland » (1). Il est clair que là, il ne s'agissait pas d'une réserve proprement dite, mais plutôt d'une explication. Puisque le but de cette réserve concernait nécessairement l'article 10, on n'a pas voulu qu'après l'admission, la Finlande pût se prévaloir de la portée de ses articles, si le conseil décidait que ces îles deviendraient la possession de la Suède. A notre avis, cette réserve était inutile puisqu'elle résulte d'une fausse interprétation de l'article 10.

A propos du Voralberg, M. Motta a fait quelques allusions dans la 5^e commission pour que l'admission de l'Autriche dans

1. Acte de la 1^{re} assemblée, s. com., t. II. p. 185.

la Société ne préjuge pas du sort de ce pays. Mais, rassuré par l'interprétation de l'article 10 par Lord Robert Cecil, il a retiré sa demande d'admission de l'Autriche sous réserve.

II. — *Caractère politique.*

La compétence propre appartenant à l'assemblée consiste en ce qu'elle doit déterminer le critère lui permettant d'apprécier si une candidature satisfait ou non aux conditions prévues par le Pacte, et se référer à la jurisprudence concernant l'admission de nouveaux membres. Le droit d'appréciation de l'assemblée est très grand puisqu'elle juge sans appel si le candidat a satisfait ou non aux conditions prévues. Mais quelle est l'attitude de la Société envers un candidat qui a rempli toute les conditions prévues par le Pacte ? A-t-il le droit de devenir membre de la Société, c'est à dire, la Société, dans ce cas, est-elle tenue de se prononcer en faveur de l'admission. Si l'assemblée est juridiquement tenue de voter dans ce cas l'admission, elle aura nettement un caractère purement juridique. Elle se bornera simplement à apprécier si les conditions énoncées dans le Pacte et par le droit international sont remplies par le candidat ou non. Il s'agirait alors non d'une appréciation d'opportunité, mais d'une constatation de droit, quant à la demande d'admission, elle aura le caractère d'une prétention juridique.

Mais le texte de l'article 1^{er} est muet à ce sujet. Une chose est certaine, c'est que l'Assemblée est liée par les conditions prévues dans l'article 1^{er} et ne peut admettre dans la Société une collectivité qui ne les possède pas. Mais, d'autre part, aucune stipulation du Pacte n'oblige l'assemblée à se prononcer favorablement lorsque le candidat possède les conditions requises. Le candidat « peut devenir membre de la Société, dit l'article 1^{er}, si son admission est prononcée par les deux tiers

de l'assemblée ». Cette phrase explique clairement qu'en outre des conditions prévues le candidat doit s'assurer d'une majorité des deux tiers de l'assemblée et que cette majorité ne dépend pas seulement des conditions requises mais aussi d'une situation dont le fondement est politique : le degré de confiance que l'Assemblée a envers le candidat.

Puisque l'admission ne peut présenter le caractère d'une prétention juridique, en raison des pouvoirs discrétionnaires de l'assemblée, elle renferme aussi à côté de l'élément juridique un caractère nettement politique. Si le Pacte voulait établir une obligation pour l'assemblée de voter l'admission lorsque le candidat présente les conditions juridiques, il devait aussi stipuler que tous les Etats votants en cas de non admission devraient donner les raisons juridiques de cette attitude. Ces raisons dans ce cas ne devraient pas être fondées sur le libre arbitre des votants, mais seulement sur l'interprétation des conditions exigées par le Pacte. Voilà en quoi l'admission perd son caractère purement juridique ; il s'y mêle certains éléments politiques qui consistent dans la liberté des Etats composant l'assemblée de se prononcer sur une admission sans être tenu de donner des raisons de cette attitude. Autrement dit, chaque membre est libre selon ses propres préjugés, de voter pour ou contre, d'accepter ou de refuser l'entrée de la Société des Nations à une nouvelle collectivité.

Généralement, les différents auteurs ne paraissent pas nous donner d'explications suffisantes du double caractère de l'admission dans la Société des Nations. Dans la doctrine, la question de savoir si l'assemblée est tenue de voter l'admission lorsque le candidat présente les conditions requises, est controversée. D'après M. Gonsiorowski, l'assemblée est tenue de voter l'admission lorsque le candidat a réuni les conditions prévues par le Pacte, et l'argument sur lequel s'appuie cet auteur est le caractère universel de la Société des Nations. C'est un devoir

pour l'assemblée qui exerce une fonction d'ordre public d'après la règle fixée par le Pacte et non d'après l'arbitraire. (1)

Mais il ne s'agit pas là d'une obligation juridique de l'assemblée mais simplement d'un devoir social puisqu'elle est le représentant d'une Société dont la nature est universelle. La même opinion est soutenue par M. Schucking-Wehberg qui dit qu'en raison des idées universelles sur lesquelles repose la Société des Nations, l'assemblée est tenue d'admettre dans son sein une collectivité qui remplit les conditions juridiques. Mais, remarque l'auteur, les membres de la Société ne sont pas tenus de motiver leur vote. Par conséquent, la Société ne peut contrôler si ce principe est sauvegardé (2). Cette opinion n'est pas non plus admissible. Elle prétend que l'assemblée est juridiquement tenue de voter l'admission mais, à défaut d'un contrôle de la Société, les membres peuvent *de facto* entraver cette obligation juridique. De cette opinion découle la conséquence logique que lorsque l'assemblée refuse une admission pour un motif d'opportunité, elle commet un excès de pouvoirs et par conséquent viole les statuts. Bien au contraire, à notre avis, l'assemblée possède un pouvoir discrétionnaire qui se dégage nettement de l'interprétation de l'article 1^{er} et d'après ce pouvoir, elle a le droit de refuser l'admission, même lorsque le candidat remplit toutes les conditions, sans porter atteinte aux statuts. Ce pouvoir de l'assemblée provient, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, de ce que, outre la compétence qui lui appartient de juger si un candidat possède les conditions requises par le Pacte, elle est aussi un corps politique composé par les membres de la Société auxquels les statuts donnent une entière liberté d'appréciation, en raison du fondement psychologique qui caractérise leurs rapports respectifs.

D'autre part, les conditions juridiques prévues par le Pacte

1. Gonsiorowski, *op. cit.*

2. *Op. cit.*

ne sont pas les seules que l'assemblée doit interpréter. Outre ces conditions, l'assemblée doit apprécier l'état politique des candidats, leur stabilité, leur capacité de vivre indépendants. En effet une collectivité dont la situation est encore incertaine quoique remplissant toutes les conditions juridiques, pourrait être pour la Société, la cause de lourdes responsabilités. Ces circonstances ne sont pas de nature à être envisagées d'une façon précise. On peut dire alors que le rédacteur du Pacte a laissé avec raison un pouvoir discrétionnaire à l'Assemblée, c'est-à-dire la liberté, pour chaque Etat, de voter contre une admission lorsqu'il ne lui paraît pas que la collectivité requérante présente le coefficient nécessaire de stabilité.

D'après l'opinion de M. Hoijer, l'assemblée n'est pas tenue d'admettre une collectivité qui remplisse les conditions du Pacte, (1). Le fondement de cette opinion consiste en ce que les membres de la Société étant solidaires, peuvent refuser l'admission à une nouvelle collectivité lorsque son entrée peut être, pour les anciens membres, une charge plus onéreuse et une responsabilité plus lourde. Cette opinion, quoique juste dans sa conclusion, ne nous paraît pas suffisamment claire dans les arguments invoqués. En effet, elle ne nous enseigne pas comment d'une façon juridique, l'assemblée peut refuser l'admission, lorsque le candidat possède les conditions requises par le Pacte.

Enfin, parmi les auteurs qui admettent ce pouvoir de l'assemblée, on peut citer M. Fauchille, sans cependant que cet auteur précise ses explications.

Au sein de la 1^{re} assemblée, il y a eu des discussions au sujet de l'interprétation de l'article 1^{er}. M. Restrepo, représentant de Colombie à l'occasion de l'admission des Etats baltes, a vivement soutenu la thèse que l'assemblée est tenue de pro-

1. Hoijer, *op. cit.*

noncer l'admission lorsque le candidat présente toutes les conditions exigées par le Pacte et par le droit international. « La commission reconnaît que l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie remplissent les conditions établies par le droit des gens et par notre Pacte pour qu'un Etat soit admis dans la Société des Nations. Par conséquent, ces Etats ont droit à l'admission » (1). Or, dit l'orateur, si le refus de l'admission est motivé par d'autres raisons que les conditions prévues par le Pacte, on arrive à conclure qu'on a introduit de nouvelles conditions et que, par conséquent, on a violé les statuts. Cette interprétation des statuts n'a pas triomphé avec raison dans la Société. Nous n'allons pas y revenir pour démontrer que cette interprétation erronée des statuts est dénuée de tout fondement.

Si la Société est liée par le statut qui lui interdit de prononcer une admission lorsque le candidat ne possède pas les conditions prévues par les statuts, en vertu de cette règle, elle assure aux autres membres de la Société qu'une admission indésirable ne pourrait avoir lieu. Aucune garantie juridique n'existe pour le candidat, sauf la garantie morale. Mais le devoir de moralité dans une société à but moral est très important. C'est lui qui servira de véritable frein au pouvoir discrétionnaire de l'assemblée, c'est lui qui devra assurer le principe d'universalité de la Société des Nations. Dès le 1^{re} assemblée, la Société a orienté sa politique dans ce sens. M. Huneens, représentant du Chili, Rapporteur de la 5^e commission, s'exprimait ainsi au début de son rapport : « La commission s'est inspirée du principe que tous les Etats libres qui donnent des garanties effectives de leur intention sincère de remplir leurs engagements internationaux doivent être admis dans la Société. » (2) La moralité de ce devoir s'affirmera donc davantage dans l'avenir avec le progrès inévitable de l'esprit de la Société. Par cette évolution,

1. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 626.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 561.

nous pouvons espérer que le droit de l'assemblée de refuser une admission sans cause juridique, deviendra une prérogative simplement théorique. Grâce au triomphe de l'esprit de solidarité internationale des Etats, la modalité de l'admission dans la société des Nations aura dans l'avenir un caractère nettement juridique.

TITRE III

L'AMENDEMENT DE L'ARGENTINE.

I. — La République argentine a présenté, lors de la réunion de la 1^{re} assemblée, un amendement concernant la modification de l'article 1^{er}, alinéa 2. L'amendement n'a pas été pris immédiatement en considération et a été ajourné à la 2^e session de l'assemblée. Cet ajournement a causé le retrait de l'Argentine de la Société (1). L'amendement était rédigé de la façon suivante : « La force de la Société des Nations réside dans l'incorporation du plus grand nombre d'Etats. Moins elle en comptera en dehors de sa loi, plus nombreux seront les membres soumis à sa discipline et à l'accomplissement des devoirs que la Société impose. La non admission de quelques pays pourrait créer des antagonismes dangereux et être l'origine d'une ligue d'Etats formée contre la Société dont ils ne feraient point partie, et constituer une cause d'inquiétude constante pour la paix du monde ».

« En conséquence, la délégation d'Argentine propose : que

1. Il est important de remarquer que la République Argentine n'a pas considéré que la constitution de la S. D. N. est définitive. Elle a cru que l'assemblée de Genève était compétente pour discuter les termes du Pacte. Par conséquent, l'amendement argentin a la forme d'une proposition en vue de revision que la nature d'un amendement régulier sur lequel existe une procédure prévue par le Pacte.

tous les Etats souverains reconnus par la communauté internationale soient admis à faire partie de la Société des Nations, de telle façon que leur non incorporation soit le résultat d'une décision volontaire de leur part. » (1) A sa seconde réunion ordinaire, l'assemblée s'occupa beaucoup de l'amendement de l'Argentine, d'abord dans la 1^{re} commission, ensuite cette notion fut présentée à l'assemblée par le rapporteur, M. Scialoja (Italie). L'amendement n'avait pas trouvé d'écho, ni dans la commission dont l'avis était défavorable, ni dans l'assemblée plénière qui décida l'ajournement.

Cette attitude de la Société avait une double cause, d'abord comme l'observait le rapporteur, M. Scialoja, il ne s'agissait pas d'une simple amélioration partielle du texte actuel, mais d'un amendement qui tendrait à transformer radicalement l'essence même de la Société des Nations (2). Ensuite, ce texte n'était pas suffisamment clair et demandait une interprétation juridique délicate.

L'essence de l'amendement de l'Argentine consiste à remplacer les règles actuelles pour permettre d'entrer dans la Société des Nations par une admission *ipso facto*. Par le seul fait d'être les membres de la communauté internationale, les Etats devraient par conséquent remplir les conditions requises pour être admis dans la Société des Nations. Evidemment, ce serait un non sens que les conditions d'entrée dans une société seulement juridique soient identiques aux conditions qui sont indispensables pour l'admission dans une société organisée qui poursuit un but moral. Un certificat de vertu est une condition *sine qua non* de l'admission dans la Société des Nations ; elle est expressément exigée non seulement par l'article 1^{er},

1. Lettre adressée par M. Pieyerredon, délégué de l'Argentine au président de la 1^{re} assemblée du 6 décembre 1920. Acte de la 1^{re} assemblée, s. com., t. II, p. 224.

2. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 683.

mais aussi par la nature de cette société. Or, sans vouloir exiger cette condition, il fallait alors transformer la nature même de la Société des Nations ; former une société uniquement juridique et partir de la présomption dont s'était inspiré l'amendement, à savoir qu'il ne peut y avoir d'Etats souverains reconnus civilisés qui ne veulent pas poursuivre le but élevé de la Société des Nations.

Mais cette présomption ne sera rien de plus qu'un idéal désirable malheureusement contrarié par des faits encore trop récents. Autrement, cet idéal exagéré, incompatible avec la réalité, n'est-il pas de nature à méconnaître les circonstances mêmes qui ont déterminé et hâté la formation de la Société des Nations. Il était désirable que dès sa formation, la Société ait le caractère d'une organisation juridique de la communauté internationale à condition que l'esprit de paix et de solidarité règne avec une force égale chez tous les membres éclairés de la Société des Etats. Mais la réalité contraire obligea l'humanité à former au début une société limitée aux Etats qui affirment nettement un commun idéal de moralité internationale (1). La proposition de l'Argentine est idéaliste mais sa réalisation est encore impossible et inopportune. « L'intention qui a poussé la République argentine, dit le rapport de la 1^{re} commission, à prendre l'initiative d'une disposition tendant à ouvrir sans condition les portes de la Société à tous les Etats est sans doute très élevée et si les conditions politiques et morales actuelles du monde répondaient à l'idéal auquel aspire chacun de nous, on arriverait peut-être à surmonter, en corrigeant le texte, les difficultés d'ordre strictement juridique qui pourraient être opposées à la formule nouvelle. Mais malheureusement la réalité actuelle est encore trop éloignée de cet idéal et la Société des Nations devra longtemps encore se considérer comme un

1. V. Rougier, *op. cit.*

moyen efficace pour l'humanité de se rapprocher de cet idéal que la réalisation immédiate de cet idéal même » (1). Il était alors impossible de créer une nouvelle vie internationale, autrement que par une société morale telle qu'elle est actuellement : la Société des Nations.

II. — Les raisons ci-dessus exposées ne sont pas les seules à prouver l'incompatibilité de la situation actuelle internationale et de l'amendement argentin. D'après l'amendement contenant le principe de l'admission *ipso facto*, aucune demande ne serait nécessaire ; bien plus la Société devrait inviter chaque Etat à entrer dans son sein. L'Etat n'en devient pas membre que lorsqu'il a expressément manifesté sa volonté de rester en dehors de la Société. Or, l'admission *ipso facto* est-elle possible dans une société qui poursuit un but précis, chargeant ses membres de certaines obligations importantes ? Ainsi, d'après l'amendement, on ne peut pas voir dans quelles conditions juridiques un Etat se trouverait entre le moment de son admission *ipso facto*, d'après le nouvel article 1^{er}, et celui de sa déclaration négative éventuelle ou de son refus de s'acquitter de ses obligations comme membre de la Société des Nations.

D'après M. Fernandez, représentant du Brésil, à la vérité, on se trouverait en présence d'un Etat ayant assumé sans un acte de sa volonté propre, des obligations dont l'inobservation entraîne des sanctions (2). A ce point de vue, on peut signaler encore une objection. L'amendement laissant la possibilité à tous les Etats souverains d'entrer dans la Société, permettrait l'entrée dans la Société à certains Etats qui, de fait, ne possèdent pas les moyens de s'acquitter des obligations prescrites par le Pacte. C'est, par exemple, le cas des Etats exigus (3). Ainsi

1. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 682.

2. Acte de la 2^e assemblée, s. de la 1^{re} com., p. 8.

3. Acte de la 2^e assemblée, s. de la 1^{re} com., p. 15 (voir discours de M. Balfour, délégué britannique).

d'après les objections signalées, pour qu'un nouvel Etat soit admis dans la Société des Nations actuelle, il est indispensable qu'il réclame par un acte de sa volonté formelle cette admission et qu'il présente la capacité nécessaire pour en devenir membre (1).

La même raison qui exige pour l'admission dans la Société des Nations une volonté formelle et certaines capacités de la part du candidat implique aussi une vérification de l'authenticité de cette demande et de l'existence réelle des autres conditions prévues de la part de l'organe social. Ce point nous paraît encore plus important que la question précédente. Il est logique que dans une association dont la garantie mutuelle est la base et qui ne dispose pas d'autres moyens matériels que ceux auxquels leurs membres sont astreints en vertu de ces obligations, la force et la vitalité de cette association résident dans le degré de confiance qui doit régner entre ses membres. Il est certain que cette confiance serait abolie par suite des admissions *ipso facto* peut-être prématurées et indésirables (2).

Enfin, la proposition de l'Argentine alors même qu'elle aurait été adoptée, n'aurait pu changer radicalement les stipulations de l'article 1^{er} puisque l'amendement concerne seulement des Etats souverains. Or, la Société peut ouvrir aussi ses portes en vertu de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} à certaines collectivités qui ne sont pas des Etats. Il paraît que pour ces collectivités on ne peut concevoir une admission autre que celle-ci, accompagnée de moyens d'appréciation puisqu'elles échappent à un critérium précis.

Ces collectivités devront nécessairement demander l'admission puisqu'il est impossible autrement que par une jurisprudence de la Société, d'établir ce degré d'évolution qui est conforme avec la nature d'une collectivité qui se gouverne libre-

1. Acte de la 2^e assemblée, s. pl., p. 364.

2. Rolin, *Révision du Pacte de la S. D. N.* R. D. I.

ment. Par conséquent, la Société des Nations qui n'est pas seulement une société des Etats, en adoptant l'amendement de l'Argentine, aurait deux modes d'admission : celui qui concerne les Etats reconnus souverains, admission *ipso facto*, et celui qui concerne les autres collectivités inférieures, l'admission à peu près identique à celle qui est prévue par les règles actuelles.

Enfin, même pour les Etats souverains, nous pouvons poser la question de savoir si une admission *ipso facto* est possible. Ce qu'implique l'amendement, c'est une admission sans jugement et sans appréciation, un mode d'entrée automatique ; sa seule condition est d'être « un Etat souverain reconnu par la communauté internationale ». Il nous paraît que toujours un examen préliminaire est nécessaire et par conséquent, même dans ce cas, une admission *ipso facto* est impossible (1).

Bien plus, si l'on arrive à approfondir cette objection, il nous semble que l'amendement ne pourrait avoir de portée absolue mais limitée et temporaire. Si aujourd'hui il est possible de voir un Etat souverain reconnu qui ne soit pas membre de la Société des Nations, dans l'avenir, selon le progrès inévitable de cette Société, la communauté internationale et la Société des Nations seront confondues. Par ce fait, la reconnaissance d'un nouvel Etat et l'admission dans la Société des Nations ne seront plus deux conceptions différentes mais identiques. La reconnaissance aura nettement un caractère collectif et par là-même, elle sera obligatoirement soumise à une appréciation. Ainsi même pour les Etats souverains, dans l'avenir, une admission *ipso facto* ne pourra avoir lieu en raison de l'impossibilité de l'acquisition de la reconnaissance, autrement que par l'admission dans la Société des Nations.

1. Le même fait fut remarqué par le délégué de l'Afrique du sud, Murray, dans la 1^{re} com. de la 2^e ass. V. s. com., p. 7.

On objectait ensuite que le texte de l'amendement était lui-même imprécis et peu clair (1).

L'expression : « la communauté internationale » demandait quelques éclaircissements et précisions. Ainsi, par exemple, quand pourrait-on dire que la communauté internationale a accordé la reconnaissance ? Par conséquent, la notion de l'Etat reconnu par la communauté internationale sur lequel se fonde l'amendement de l'Argentine exige une interprétation assez délicate (2). Par combien d'Etats la collectivité doit-elle être reconnue pour que l'on puisse dire qu'elle est reconnue par la communauté internationale ? Enfin, dans la pratique internationale, il existe deux sortes de reconnaissance *de jure* et *de facto*. L'amendement ne dit pas de quelle reconnaissance il s'agit et si un Etat reconnu *de facto* peut aussi être considéré comme reconnu par la communauté internationale (3).

III. — En vérité, derrière l'amendement de l'Argentine, une idée purement politique se cache : certains Etats neutres, parmi lesquels la Suisse et l'Argentine ont manifesté à plusieurs occasions le désir de voir également parmi les Etats invités à adhérer au Pacte les anciens ennemis des puissances alliées et associées. Pour ne pas considérer la Société des Nations comme une institution créée seulement par les puissances alliées et associées en vue du maintien de l'état créé par le récent traité de paix, et comme une ligue hostile à ses anciens ennemis, la Suisse composée en grande partie d'élément allemand, craignait certaines difficultés intérieures. Elle propose d'une manière indirecte l'admission de l'Allemagne. Contre cette opinion de M. Motta (représentant de la Suisse) s'éleva M. Viviani repré-

1. M. Fernandez, représentant du Brésil, a remarqué que l'Argentine s'est réservé de rédiger le texte définitif.

2. Acte de la 2^e assemblée, s. com., p. 7 et 8.

3. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 687. Ce fait fut aussi remarqué par le délégué du Chili, M. Alvarez (Acte de la 2^e ass., s. com., p. 14).

sentant de la France. Dans un éloquent discours il exposa la véritable portée de l'article 1^{er} et le danger d'une admission immédiate et sans condition de l'Allemagne. Ce point de vue a triomphé dans la Société.

Le même but politique qui avait déterminé l'attitude de la Suisse était également celui de l'Argentine. Etat neutre, ayant des relations traditionnelles avec l'Allemagne, elle craignait que la Société soit une simple institution aux mains des alliés contre ses anciens ennemis. Ainsi, par sa présence dans la Société, l'Argentine craignait de compromettre sa situation d'Etat neutre. Elle a posé la demande en révision de l'article 1^{er}, dont le but politique consiste à introduire *ipso facto*, l'Allemagne ainsi que ses anciens alliés, dans la Société des Nations. Par conséquent, la motion de l'Argentine se résume en ceci : il faut inviter l'Allemagne et ses anciens alliés à entrer dans la Société en qualité de membres originaires, en les dispensant de la procédure prévue pour l'admission de nouveaux membres. Si la Société avait admis ce point de vue, nous croyons que l'Argentine aurait été entièrement satisfaite et son amendement n'aurait eu d'autre importance que d'incorporer à la Société les Etats ex-ennemis.

Conclusion. — Les modalités d'admission, d'après ce que nous avons exposé précédemment, sont la conséquence de la nature et de l'organisation actuelle de la Société des Nations. Le progrès de la vie internationale ne peut se réaliser que dans une Société qui poursuit un but moral ; telle est, actuellement, la nouvelle organisation internationale.

La raison même qui a poussé la création d'une ligue de cette nature nous prouve immédiatement qu'il est impossible de lui incorporer tous les Etats de la communauté internationale. Elle doit être limitée, au début, seulement aux Etats qui ont fait preuve d'un commun idéal de moralité internationale, puisqu'elle doit se garder d'accepter, au début, les Etats qui seront

la cause de troubles et qui pourront l'arrêter dans son évolution. Mais ce fait ne peut enlever à la Société son caractère d'universalité. Il lui manque peut-être un caractère définitif, mais non universel. Et cette perfection s'accomplira dans l'avenir, suivant une évolution inévitable, à laquelle est subordonnée toute association, dont les idées sont universelles. Son élément d'universalité consiste en ce que tous les Etats peuvent y entrer un jour, mais cela ne veut pas dire que tous les Etats soient dignes d'entrer au même moment.

Or, dans une telle Société, il faut que les membres s'acceptent mutuellement. Il faut que les candidats prouvent qu'ils comprennent les besoins de la solidarité internationale. Cette opinion est adoptée par la majorité des juristes et exprimée dans un rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations. « Il est logique, dit ce rapport, que dans une société bien organisée, il faut que les membres s'acceptent mutuellement. »

« Il est à souhaiter que tous les Etats du monde viennent à participer à la Société des Nations, et que les Etats qui n'en font pas encore partie, soient admis le plus tôt possible, conformément aux dispositions du Pacte Social... La Société des Nations, dit M. Fauchille, doit représenter la communauté internationale, néanmoins, ceux-là seuls, doivent en faire partie, qui auront accepté les principes qui lui servent de base et donnent à cette fin des garanties sérieuses de leur acceptation ; ce n'est donc que progressivement qu'elle pourra atteindre à l'universalité » (1).

« L'universalité, dit M. Blanco, délégué de l'Uruguay à la 11^e assemblée, doit être le principe essentiel de toutes associations des nations, mais il ne faut pas oublier que le Pacte est né de circonstances graves qui ont bouleversé le monde et que

1. V. Alvarez, *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, p. 17.

la modification de ces principes fondamentaux demande encore un certain temps » (1).

Au lieu d'être troublée dans son action par l'agitation défec-
tueuse des Etats non désirables, la Société gagnera lentement
et par étapes son universalité.

Après six ans d'existence, cette tendance de la Société est
visiblement affirmée.

Cette dernière constatation a nettement contredit la thèse
de certains auteurs (2) qui disaient que la Société des Nations
est une Société « fermée » à certains Etats. Aujourd'hui, elle
est sans doute aussi bien une Société des Alliés qu'une société
de ces anciens ennemis.

1. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 818.

2. Scelle, *L'admission de nouveaux membres dans la S. D. N. R. D. I P.*
1921.

CHAPITRE V

LA PROCÉDURE DE L'ADMISSION

TITRE PREMIER

LA DEMANDE D'ADMISSION.

I. — La demande d'admission est un acte par lequel un Etat ou une collectivité qui se gouverne librement exprime sa volonté d'entrer dans la nouvelle organisation internationale et se présente comme prête à assumer les obligations qui incombent aux membres de la Société et à acquérir le droit que le Pacte leur confère. La validité de la demande dépend de l'observation de certaines règles de forme et de la compétence de l'autorité qui l'a signée. Enfin, il existe un certain délai, dans lequel la demande doit être présentée, ainsi qu'une autorité sociale à qui elle doit être adressée.

Normalement, la demande doit être adressée au secrétariat de la Société qui est un organe permanent, et qui a pour compétence la rédaction de l'ordre du jour de la session suivante de l'assemblée. Mais cette règle de procédure est facultative. D'après la pratique de la Société, une demande n'est pas entachée de nullité, lorsqu'elle est adressée à certains autres organes sociaux. Par exemple, la demande du Luxembourg a été présentée en 1920, au président du conseil, M. Bourgeois (1).

1. Documents de la S. D. N., année 1920, n° 179. De même, la demande de la principauté de Monaco. V. Documents n° 7, même année.

La forme de la demande est une lettre (1) sans formule spéciale. Pourtant, quelquefois, il était difficile de distinguer s'il s'agissait d'une demande définitive ou d'un simple renseignement ; certains Etats demandent si quelque chose s'oppose à leur admission et ce qu'ils doivent faire en pareil cas (2).

Une déclaration expresse de se soumettre aux obligations prescrites par le Pacte n'est pas indispensable : ce fait est assez naturel, puisque le Pacte a le caractère d'une convention demiouverte il est évident que le candidat, par sa demande, exprime tacitement son acceptation d'assumer les obligations qui incombent aux membres de la Société (3).

Mais la demande doit être accompagnée de toutes les pièces qui prouvent que la collectivité remplit les conditions prescrites par le Pacte. Certaines demandes ont été accompagnées d'un véritable dossier dans lequel on expose l'histoire même de l'Etat requérant. Si la Société juge que ces pièces ne donnent pas les renseignements suffisants, elle est libre d'en demander d'autres.

Comme l'adhésion du Pacte ne peut être demandée sous réserve, il est logique que la demande d'admission ne contienne aucune semblable stipulation. Mais si pourtant cela se produisait, ce fait ne serait pas de nature à infirmer la validité de la demande d'admission, quant à la forme, mais seulement quant au fond. Dans la pratique, la Société a accepté des de-

1. Par exception, certaines demandes furent envoyées par télégramme. V. la demande de la République dominicaine, Acte de la 5^e ass., séance com., p. 18.

2. V. la demande de l'Islande. Documents de la S. D. N., 1920, n^o 28.

3. A ce point de vue, la demande de la Principauté de Monaco fut une exception. Craignant certainement que l'exiguité du pays put éveiller le doute que cet Etat veuille tacitement une situation privilégiée parmi les membres de la Société, on y ajoute expressément : « Le gouvernement de Son Altesse sérénissime donne une adhésion entière et sans réserve à toutes les stipulations du Pacte et s'engage à remplir toutes les obligations qui en découlent. » Documents de la S. D. N., 1920, n^o 7.

mandes semblables et les a transmises à l'autorité chargée de statuer sur le fond (1).

II. — La question la plus importante dont dépend la validité de la requête, est celle de la compétence de l'autorité qui l'a signée. Cette autorité doit être le gouvernement lui-même ou une personne digne, mandatée par lui. Il n'est pas strictement nécessaire que le gouvernement requérant soit reconnu ; la Société a admis plusieurs demandes provenant de gouvernements non reconnus (2). Ce fait, établi par la pratique de la Société des Nations, est important à signaler. Il contredit l'opinion émise par certains auteurs, suivant lesquels la capacité du gouvernement non reconnu en droit international, est nulle et que ce gouvernement n'a l'exercice, ni de la personnalité juridique, ni de la souveraineté de l'Etat qui le représente (3).

Mais alors une deuxième question importante se pose : pour la validité de la demande, la Société doit-elle examiner si certaines formalités constitutionnelles ont été accomplies ? Cette question exige quelques précisions. Par leur nature, la demande de l'entrée des Etats dans la Société des Nations sont des actes

1. V. le cas du Grand-Duché de Luxembourg, acte de la 1^{re} ass., séance commission, t. 2, p. 226.

En principe, la Société ne peut accorder l'admission à un candidat qui a posé une réserve que certaines stipulations du Pacte n'auront pas d'effet. Cette remarque a déjà été notée dans le chapitre précédent. Mais lorsque les réserves ne sont pas de nature à violer le Pacte, l'assemblée est libre d'adopter ou de refuser l'admission. Ainsi, lors de la 7^e assemblée, l'Allemagne fut admise dans la Société avec la réserve qu'elle avait formulée dans sa demande du 8 février 1926, d'obtenir un siège permanent dans le Conseil. — V. acte de la session extraordinaire de l'assemblée de mars 1926 p. 45.

2. V. le cas de l'Albanie qui n'était reconnue par aucune puissance. Pourtant, dans le rapport de la commission, on dit : « La demande d'admission dans la S. D. N. par l'Albanie est régulière. » Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 212. Quant à la demande du gouvernement ukrainien qui n'était reconnu que *de facto* par une seule puissance, la Pologne, sa demande fut reçue par le secrétariat et transmise à l'assemblée. — *Ibid.*, p. 222.

3. V. Henri Noël, *op. cit.*, p. 125.

différents des autres accords passés par les Etats dans les relations internationales. Ainsi, lorsque les représentants de deux Etats contractants ont signé un traité, celui-ci n'est juridiquement qu'un projet de traité ; il ne devient obligatoire qu'après l'échange des ratifications. Autrement dit, le traité signé doit être soumis aux autorités des pays respectifs, qui possèdent le droit de le ratifier ou de ne pas l'approuver. Alors, tandis qu'un traité ne produit d'effet qu'après la ratification, l'admission dans la Société des Nations produit ses effets immédiatement après le vote favorable de l'assemblée. L'Etat admis est considéré aussitôt après ce vote comme membre de la Société et ne peut se dégager de cette situation que dans les formes régulières, c'est-à-dire après un préavis de deux ans. Or, comme l'effet de l'entrée dans la Société des Nations met à la charge de l'Etat admis des obligations semblables à celles que l'Etat ne saurait autrement assumer qu'en vertu d'un traité, la Société doit donc exiger que l'Etat requérant fournisse la preuve dans sa demande d'admission que toutes les formalités exigées par la constitution de cet Etat pour la conclusion des traités politiques seront ultérieurement accomplies. Il ressort de tout ce qui précède que la Société a le droit de vérifier, non seulement l'authenticité de la demande, mais aussi l'accomplissement des formalités constitutionnelles. Ainsi, par exemple, si la constitution de l'Etat requérant prévoit que tous les traités doivent être ratifiés par le corps législatif, la Société doit exiger que la demande d'admission soit approuvée par le Parlement de cet Etat. Il est peut-être inutile de remarquer que lorsque la constitution de l'Etat demandeur prévoit seulement que les traités politiques seront ratifiés par le chef d'Etat, la Société ne peut dans ce cas exiger l'approbation parlementaire.

En pratique, la Société n'a jamais usé de son droit d'exiger que les différentes demandes d'admission contiennent l'engagement d'accomplir ultérieurement les formalités prévues par

la constitution du requérant pour le traité politique. Une demande jugée régulière lorsqu'elle porte simplement la signature du gouvernement de l'Etat requérant ou d'une personne mandatée par lui.

Pourtant, certains candidats, sans qu'on leur ait demandé, ont apporté dans leur demande la preuve de l'accomplissement des formations prévues par leur constitution pour les traités. La demande de la Finlande est caractéristique à cet effet : « Le parlement finlandais ayant, par décision du 28 mai dernier, voté l'autorisation du gouvernement de la république de prendre les mesures nécessaires en vue de l'entrée de la Finlande dans la Société des Nations » (1). La demande de la république esthonienne débute par une formule presque identique (2).

Lorsque la demande est faite, non par l'Etat indépendant, mais par une collectivité inférieure, par exemple, une colonie qui se gouverne librement, la question est encore bien plus compliquée. Par sa nature, cette collectivité est subordonnée, à certains égards, à un Etat, et sa compétence dans les affaires internationales est limitée aux concessions accordées. A ce point de vue, il faut distinguer la capacité de la collectivité d'entrer dans la Société et sa demande d'admission qui, dans la plupart des cas, devaient être approuvée ou subordonnée à une autorisation émanant de l'Etat dont elle dépend. Le texte de l'article 1^{er} prévoit seulement que la collectivité qui se gouverne librement peut devenir membre de la Société ; mais la demande elle-même dépend de la situation constitutionnelle de cette collectivité et ne peut être valable que si toutes les mesures légales sont observées. Les stipulations de l'article 1^{er} ne sont pas de nature à augmenter elles-mêmes la capacité d'une collectivité dans le domaine de ses relations internationales, et de l'affranchir de sa situation légale quand il s'agit de l'accomplis-

1. Documents de la S. D. N., 1920, n° 9.

2. Documents de la S. D. N., 1920, n° 23.

sement d'un acte qui nécessite une approbation par l'autorité de l'Etat dominant. En effet, il nous paraît de ce qui précède que la liberté entière d'entrer dans la Société n'est qu'un appanage de l'Etat indépendant. Quant aux autres collectivités inférieures, en général, leur admission n'est possible que sous condition de l'autorisation préalable de l'Etat dominant (1).

III. — Le délai dans lequel la demande doit être portée est d'au moins un mois, avant l'ouverture de la session de l'assemblée. Cette règle est prévue par l'article 4 du règlement intérieur qui dit que toutes les propositions doivent être inscrites sur l'ordre du jour de la session, un mois avant son ouverture (2). Pourtant, suivant le mot de règlement « sauf décision contraire », l'assemblée est libre d'accepter une demande sans que ce délai soit observé (3). Mais, dans ce cas, la demande doit être

1. L'admission de l'Etat libre d'Irlande, ne nous a pas éclairé cette question délicate. La Société a admis sa demande sans envisager le problème ci-dessus exposé. V. Acte de la 4^e ass., s. com., p. 72.

2. A L'ordre du jour de la session doit, d'après le règlement intérieur de l'assemblée, être envoyé aux membres de la Société autant que possible quatre mois avant l'ouverture de la session. Mais tous les membres sont libres d'apporter une nouvelle proposition à l'ordre du jour, au moins un mois avant l'ouverture. Dans ce cas, l'assemblée décide si ces questions feront partie de l'ordre du jour. Ainsi, nous pouvons conclure que, si une demande est renvoyée plus de quatre mois avant l'ouverture de la session, si elle présente toutes les conditions de forme requises, elle sera inscrite de plein droit à l'ordre du jour ; mais si elle est envoyée seulement un mois avant l'ouverture de l'assemblée, celle ci peut, par une décision contraire, refuser d'inscrire cette demande à l'ordre du jour. Mais cette exception est plutôt théorique. En pratique, l'assemblée, pour le délai de la demande d'admission, a décidé qu'un mois suffirait, sans toutefois avoir jamais écarté une pareille demande par une décision contraire.

B. Il faut remarquer que les règlements intérieurs de l'assemblée n'entra en vigueur qu'après son adoption par la 1^{re} assemblée. Les Etats qui ont demandé l'admission à la 1^{re} assemblée étaient dispensés d'observer ce délai. Ainsi, les demandes de plusieurs Etats qui ont outrepassé ce délai ont été considérées comme régulières par la commission et par l'assemblée plénière. — V. acte de la 1^{re} ass., s. de com., t. II.

3. La demande d'admission de la république de Saint-Dominique est reçue par la Société en pleine session de la 5^e assemblée (25 sept. 1924) ;

envoyée à la commission de l'ordre du jour, qui donne son avis à l'assemblée et propose que la demande soit inscrite à l'ordre du jour. Si l'avis est favorable et est voté par l'assemblée, la demande est envoyée à la 6^e commission qui statue sur l'admission des nouveaux Etats.

IV. — Le candidat est libre de retirer sa demande d'admission jusqu'à ce que l'assemblée se soit prononcée définitivement. La demande d'admission de la principauté de Monaco a été retirée par la lettre du 22 octobre 1920 (acte 2^e assemblée, séance comm., p. 138) la Hongrie s'est trouvée embarrassée lors de la réunion de la 2^e assemblée. Elle a demandé son admission dans la Société, mais à cause des controverses qui subsistaient à propos de l'exécution de l'article 71 du Traité de Trianon, elle a demandé l'ajournement de l'examen de sa demande, jusqu'au 21 septembre 1921. Enfin, par une lettre postérieure du 24 septembre 1921, elle a demandé que sa demande soit remise à la prochaine session de l'assemblée (1).

V. — Il est naturel que lorsqu'un candidat se voit refuser l'entrée de la Société par une assemblée et que, postérieurement, il désire de nouveau essayer ses chances, il doive renouveler sa demande l'année suivante. Mais lors de la 1^{re} assemblée, on a refusé l'entrée à certains Etats, non pour des raisons juridiques, mais plutôt à cause de certaines circonstances politiques. Usant de son pouvoir discrétionnaire, l'assemblée ; dans sa résolution, a formulé le vœu d'après lequel sa décision ne doit pas être considéré comme un simple refus, mais plutôt comme un ajournement momentané, et que la Société désire voir dans

V. acte de la 5^e ass., s. pl., p. 148 ; dans le rapport de la commission on a expressément évité de parler du délai de la demande. On dit simplement que la demande est authentique. L'avis de la commission de l'ordre du jour est ainsi formulé : « La commission vous propose à l'unanimité d'inscrire la question à l'ordre du jour et à la renvoyer à la 6^e commission. »

1. Acte de la 2^e ass., séance 6^e com., p. 521. *J. O.*, 2^e année, n° 9.

son sein ces Etats. Tel est le cas des Etats baltes, de la Géorgie et de l'Arménie (1).

Ces Etats qui n'avaient pas retiré leur demande, ont posé la question de savoir si, avant la réunion de la 2^e assemblée, ils devaient renouveler leur demande. La réponse du secrétaire général fut que la demande de ces Etats était toujours à l'ordre du jour et que ces lettres étaient suffisantes pour que leurs demandes soient examinées de nouveau. Mais malgré cette réponse, tous les Etats baltes ont renouvelé leur demande par des lettres postérieures.

Enfin, une dernière question se pose : une demande renouvelée est-elle toujours admissible ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de savoir la raison pour laquelle la première admission a été refusée. A notre avis, si la raison du refus est purement politique, en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'assemblée, la demande renouvelée est certainement acceptable, sans objection, puisque l'Etat remplit toutes les conditions juridiques de l'admission. Mais si le refus de l'admission est prononcé en raison de ce que l'Etat est privé des conditions juridiques, il nous paraît, pour que le renouvellement soit régulier, que le candidat doit émettre la prétention et la preuve, qu'actuellement, il possède les conditions pour lesquelles on lui a refusé l'admission (2). Si ces preuves n'existent pas

1. V. J. O., 2^e année, n^o 8. L'Ukraine a posé déjà cette question à la 5^e commission de la 1^{re} ass. consistant de savoir si l'ajournement de son pays l'empêchait à l'avenir de renouveler sa demande d'admission dans la S. D. N. La commission sur la proposition de M. Branting (Suède) a décidé que la réponse à la délégation ukrainienne serait soumise à la sous-commission. La question de savoir si les Etats auxquels on a refusé l'admission pourraient renouveler leur demande l'année suivante fut aussi soulevée à la 5^e com. par le représentant de Haïti, M. Doret. La réponse du président fut affirmative. Acte de la 1^{re} ass., s. com., t. II, p. 196.

2. M. Hueens, président de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée et rapporteur devant l'assemblée plénière a dit : « Nous croyons nous voir déconseiller l'admission de quelques autres Etats. A notre avis, ce refus n'exclut pas dans l'avenir une nouvelle prise en considération des demandes que les

dans le renouvellement de la demande, il est naturel que le renouvellement de la demande elle-même ne doit pas être admissible, puisque l'assemblée est liée par le statut et ne peut prononcer une admission semblable.

La pratique de la Société manque d'exemple à cet effet, puisque tout candidat à qui on a refusé l'admission lors de la 1^{re} assemblée pour des causes juridiques, ont disparu et n'ont pas renouvelé leur demande à l'occasion de l'ouverture de la session suivante. D'autre part, certains petits Etats, à qui on a, pour la même raison, refusé l'entrée, n'ont pas essayé de renouveler leur demande. Pourtant, les Etats baltes, dont le refus de l'admission reposait sur des raisons purement politiques, et par là même, comme nous l'avons précédemment exposé, étaient dispensés d'évoquer les faits nouveaux pour valider leur demande, ont voulu démontrer dans leur demande renouvelée que les différentes causes, même politiques, qui avaient déterminé la solution de la 1^{re} assemblée, ont disparu en 1921.

Une des raisons du refus d'admission de ces Etats réside dans leur non reconnaissance *de jure*. La Lithuanie, dans sa lettre de renouvellement a dit, que la conférence de Paris a décidé de la reconnaître *de jure*, mais que la conférence a ajourné cet acte jusqu'à la solution de la question de Vilna. De même, dans sa lettre de renouvellement de la demande, du 1^{er} septembre 1921, la Lettonie, qui fut déjà reconnue par le conseil suprême des grandes puissances alliées et par plusieurs autres Etats, a envoyé aussi une série de copies de lettres de reconnaissance (1).

nations intéressées restent en droit de renouveler *lorsque les objections qui empêchent de les admettre auront disparu.* » Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 561. Alors si les objections ne sont pas disparues, si le candidat ne possède pas les conditions requises, il ne peut renouveler la demande.

1. J. O., 2^e année, p. 687 et suivantes.

TITRE II

L'IDÉE GÉNÉRALE SUR LA PROCÉDURE DE L'ADMISSION DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

On peut dire que la procédure de l'admission devant la Société comprend deux phases, tout d'abord une phase préparatoire qui se déroule au secrétariat de la Société, ensuite le véritable procédure devant l'assemblée elle-même.

Le rôle du secrétaire général consiste à recevoir la demande et à la transmettre à l'assemblée en l'inscrivant à l'ordre du jour de la session suivante. C'est à lui qu'il appartient de demander tous les renseignements supplémentaires au candidat ; c'est lui encore qui est l'intermédiaire entre le candidat et la Société jusqu'à ce que la session de l'assemblée ne soit commencée. Il faut remarquer que le candidat est tenu de répondre à toutes les exigences du secrétaire général, sinon, par son silence, il encourt le danger de voir sa demande non inscrite à l'ordre du jour et ainsi de voir d'avance refuser son admission (1). En outre, le secrétaire général peut demander qu'un mandataire du gouvernement requérant entre en relation avec lui, pour lui donner en cas de besoin, des explications nécessaires (2).

C'est lui enfin qui doit statuer en premier ressort, sur la régularité des demandes, et surtout vérifier leur authenticité, et suivant les cas, rejeter toute demande qui, sans aucun doute, proviendrait de personnes incapables juridiquement et ne possédant pas la qualité fondamentale prévue par les statuts pour devenir membre de la Société.

Le secrétaire doit aviser le conseil de la demande d'admission

1. Acte de la 2^e assemblée, 6^e s. com., p. 138. Voir le cas de la République de Saint-Marin.

2. Document de la S. D. N., 1920, n^o 57. V. le cas de la Bulgarie.

du candidat, afin que celui-ci puisse en vertu de l'article 8, régler le statut militaire du candidat.

Le conseil à son tour est tenu de demander l'avis de la commission permanente pour les questions militaires en vertu de l'article 9 du Pacte (1). Cette commission peut charger le secrétaire général de demander au candidat tous les renseignements indispensables et même d'exiger qu'à cet effet un délégué de l'Etat requérant soit mis à sa disposition (2).

La demande d'admission n'est pas immédiatement examinée par l'assemblée plénière, puisque suivant l'article 14, alinéa 2 du règlement intérieur de l'assemblée, tout objet se présentant aux décisions de l'assemblée doit être traité préalablement dans une de ces commissions.

Il faut remarquer pourtant que la procédure devant la sous-commission n'est pas une procédure obligatoire. Mais ce précédent une fois créé est toujours suivi par les assemblées ultérieures. M. Euckelle, président de la 5^e commission de la 5^e assemblée a dit que « conformément aux précédents suivis, jusqu'à présent, les demandes d'admission doivent être envoyées à une sous-commission qui étudiera la question » (3).

Mais l'assemblée peut par la majorité des deux tiers s'écarter de la procédure ordinaire. Ainsi sur la proposition de M. Motta (Suisse) la demande de l'Allemagne fut immédiatement discutée par l'assemblée plénière. Certes, il faut remarquer que la demande de l'Allemagne fut examinée préalablement et avec faveur dans une des sous-commissions, lors de la session de l'assemblée extraordinaire en mars 1926 (4).

1. Suivant une^e décision du Conseil celui-ci a trouvé inutile que pour les Etats ex-ennemis, un avis de la commission permanente soit nécessaire puisque les statuts militaires de ces Etats sont réglés par le Traité de Paix.

2. *J. O.*, année 1^{re}, n^o 6.

3. Acte de la 5^e assemblée, séance com., p. 18.

4. Acte de la 7^e assemblée, s. pl., p. 31. Acte de la session extraordinaire de l'assemblée (mars 1926), p. 44 et suiv.

Ainsi chaque session de l'assemblée est suivie par la formation de plusieurs commissions préparatoires dont le nombre n'est pas limité. En pratique, ces commissions sont au nombre de six ayant chacune mission d'étudier certaines questions figurant à l'ordre du jour de la session.

La question de l'admission de nouveaux membres a été examinée par la 1^{re} assemblée de la 5^e commission et depuis la 2^e assemblée, cette question a été toujours portée devant la 6^e commission, devenue la commission pour les questions politiques. Mais comme il n'y avait guère d'autres moyens de satisfaire le désir des Etats d'être représentés dans toutes les commissions, chaque commission se compose presque de tous les membres de la Société à raison d'un délégué par membre. Ce grand nombre de délégués de commissions avait pour conséquence la nécessité de la création de sous-commission dont le nombre est aussi variable. Par exemple, la 5^e commission de la 1^{re} assemblée avait 3 sous-commission A, B, C. Toutes ces commissions étaient chargées du même travail : établir des rapports concernant l'admission de différents candidats.

Nous étudierons successivement la procédure devant la sous-commission, puis devant la commission et enfin la procédure de l'admission devant l'assemblée plénière.

TITRE III

LA PROCÉDURE DEVANT LA SOUS-COMMISSION.

Le nombre de sous-commissions a varié selon les différentes réunions de l'assemblée, spécialement en raison du nombre de candidatures posées. La 1^{re} assemblée, qui possédait une commission spéciale et entière pour l'examen de l'admission de nouveaux membres, avait trois sous-commissions. Suivant une proposition de Lord Robert Cecil et de M. Jonesko, les membres

de la sous-commission doivent être, autant que possible, choisis parmi les Etats limitrophes du candidat, puisque ce sont les Etats les plus intéressés et les plus aptes à statuer sur son admission.

Les séances des sous-commissions ne sont pas publiques, et d'autre part, les procès-verbaux de ces séances ne sont pas publiés.

Le rôle de la sous-commission consiste dans l'examen de chaque demande, suivant un ordre du jour qui est établi dans une résolution de la 5^e commission, dans sa 1^{re} séance du 20 novembre 1920. Cette procédure une fois créée fut suivie par toutes les réunions postérieures de l'assemblée avec certaines modifications dans le questionnaire, sans grande importance (1).

Chaque candidature est examinée sous les cinq points de vue suivants :

1^o La demande d'admission a-t-elle été présentée dans une forme régulière ?

2^o Le gouvernement qui a fait la demande a-t-il été reconnu *de jure* ou *de facto* et par quel Etat ?

3^o Le candidat constitue-t-il une nation avec un gouvernement stable et des frontières définies ? Quelle est sa superficie et sa population ?

4^o Se gouverne-t-il librement ?

5^o Quelle est son attitude, tant dans ses actes que dans les déclarations qu'il a faites concernant :

a) Ses engagements internationaux.

b) Les prescriptions de la Société relatifs aux armements.

Ce questionnaire a été proposé par M. Viviani et appuyé par M. Fischer, représentant de l'empire britannique (2).

1. Dans l'ordre du jour des sous-commissions des assemblées suivantes, on remarque que le questionnaire n'exige plus le chiffre de la population et du territoire. Ce fait est naturel, puisque la 2^e assemblée paraît avoir réglé la question des Etats exigus pour lesquels on a introduit spécialement cette question lors de la première assemblée plénière,

2. Voir 1^{re} assemblée, 5^e commission, p. 160.

La sous-commission a, ainsi une tâche importante à remplir. C'est à elle qu'il incombe d'établir la situation du candidat, en répondant aux cinq questions posées, donnant par là à la commission et à l'assemblée la faculté de se prononcer définitivement sur l'admission. Son rôle étant limité à l'examen des cinq questions posées, il nous paraît qu'elle n'est pas tenue de se prononcer sur le point de savoir si le candidat possède ou non les conditions de l'admission, ni de donner à cet effet l'avis à la commission. Pourtant, les rapporteurs des sous-commissions sont libres de conclure leur rapport devant la commission en faveur de l'admission ou inversement (1).

La sous-commission doit rédiger un rapport qui est présenté par son président à la commission. Pour que son examen réponde entièrement à la réalité, la sous-commission peut demander tous les renseignements concernant la situation de candidat par rapport aux questions posées. A cet effet, elle est tenue d'accepter l'audition des intéressés et de leur poser toutes questions qu'elle juge nécessaires. Quelquefois, le représentant du candidat est soumis à un véritable interrogatoire (2).

La sous-commission n'est pas seulement tenue de voir si le candidat possède ou non les conditions requises par le pacte, sa tâche consiste aussi à envisager l'ensemble de sa situation politique. D'où il résulte que le questionnaire n'implique pas seulement les conditions juridiques de l'admission, mais aussi tous les éclaircissements sur la situation du candidat. Certaines questions surtout celles qui concernent la reconnaissance du gouvernement et les frontières définies du requérant ne sont

1. Voir acte de la 1^{re} assemblée, séance plénière, 5^e commission. Conclusion du rapport de la sous-commission par M. Nansen et M. Robert Cecil.

Certains rapports de sous-commissions possèdent un véritable avis de la sous-commission avec recommandation à la commission de proposer l'admission du candidat à l'assemblée. Voir acte de la session extraordinaire de l'assemblée, mars 1926, p. 46.

2. Voir acte de la 1^{re} assemblée, séance plénière, p. 645.

pas, à notre avis, les conditions juridiques de l'admission, mais les simples motifs de décision de l'assemblée (1).

Le questionnaire ne présente pas seulement les conditions juridiques de l'admission, autrement l'assemblée serait liée et ne pourrait pas prononcer l'admission, lorsque le candidat ne répond pas affirmativement à toutes les questions posées. Or, par l'admission de certains pays, la portée juridique de la majorité des questions prévues est tombée en désuétude, puisque l'assemblée les a admis, bien que leur situation fut en contradiction flagrante avec le questionnaire (2).

TITRE IV

LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION ET DEVANT L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE.

I. — Comme la sous-commission, la commission est un organisme technique. Son travail le plus important consiste à statuer sur les rapports des sous-commissions, à établir un rapport définitif pour les questions soumises à son appréciation et, après avoir donné son avis, à le communiquer à l'assemblée plénière. A la différence de la sous-commission dont les travaux sont essentiellement techniques et juridiques, la commission est un corps politique consultatif de l'assemblée. Elle est libre d'adopter ou de rejeter le rapport de la sous-commission. Dans le premier cas, le rapport est immédiatement présenté à l'assemblée avec l'avis favorable ou défavorable.

Dans le deuxième cas, la commission peut renvoyer l'affaire à la sous-commission, pour que celle-ci l'examine de nouveau ou puisse statuer elle-même sur la demande, après avoir cherché

1. Acte de la 1^{re} assemblée, s. pl., p. 641.

2. V. Ray, *op. cit.*, p. 35 dans le même sens.

à se procurer des renseignements supplémentaires. En donnant son avis, dans certains cas spéciaux, elle peut même faire certaines propositions particulières à l'assemblée. Ainsi, par exemple, pour les Etats exigus, et notamment à propos de l'avis défavorable concernant le Liechtenstein, la commission proposa à l'assemblée « que la commission spéciale chargée par le Conseil d'examiner les propositions relatives aux modifications du Pacte, examine si, et comment, il serait possible de rattacher à la Société des Nations, des Etats souverains qui, en raison de leur exiguité, ne peuvent être admis comme membres ordinaires » (1).

De même la proposition de Lord Robert Cecil, pour laquelle un comité de rédaction fut constitué pour concilier les opinions diverses, fut présentée à l'assemblée, par la motion suivante : « l'assemblée recommande aux Etats baltes et caucasiens, s'ils sont admis dans la Société des Nations, de prendre les mesures propres à faire assurer chez eux le respect des principes qui sont à la base des traités de minorité et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil, sur les détails d'application (2) ». Ainsi, on peut dire que la compétence de la commission est bien large ; elle peut faire toutes propositions à l'assemblée concernant l'admission de nouveaux membres.

En principe, les séances des commissions ne sont pas publiques sauf décision contraire. Mais depuis la proposition de Lord Robert Cecil faite à la 6^e commission de la 11^e assemblée, les séances des commissions appelées à statuer sur l'admission de nouveaux membres, sont en principe, publiques. L'audition des intéressés n'est pas permise dans la commission. Une demande de l'Esthonie, d'être entendue par la 5^e commission de la 1^{re} assemblée fut repoussée. Suivant l'avis du président, M. Huneene, l'audition des intéressés par la sous-commission

1. Acte de la 1^{re} assemblée, séance com., t. II, p. 173.

2. Acte de la 1^{re} assemblée, séance de comm., t. II, p. 207.

doit suffire (1). Mais les intéressés peuvent attirer par écrit l'attention de la commission sur certaines décisions insérées dans le rapport de la sous-commission. Par exemple, l'Empire éthiopien protesta contre le rapport de la sous-commission, principalement contre sa décision relative à la stabilité de son gouvernement. La commission, après avoir pris cette lettre en considération, chargea la sous-commission de rédiger un nouveau rapport (2).

L'avis de la commission peut être favorable, défavorable ou être une proposition d'ajournement à l'admission. L'avis défavorable est émis, lorsque le candidat ne remplit pas les conditions juridiques de l'admission. Quant à l'ajournement, c'est une conséquence de la politique pure ; il dépend des circonstances particulières et variables, dans lesquelles se trouve un candidat, qui remplit les conditions juridiques de l'admission. Ainsi, pour l'Albanie par exemple, la commission proposa l'ajournement jusqu'à ce que son statut international soit définitivement établi.

Pour les Etats baltes, c'est à cause de circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouvent ces Etats en Europe orientale, que la commission proposa la motion de l'ajournement.

Le vote de la commission se fait par l'appel nominal des représentants des Etats membres de la Société. Chaque membre répond par oui ou par non, sans se déplacer. Le quorum exige la majorité simple des délégués présents. La 5^e commission de la 1^{re} assemblée a créé une méthode suivant laquelle les rapports de la commission seront présentés à l'assemblée. Les rapporteurs de la commission seront, les présidents des sous-commissions pour les demandes d'admission sur lesquelles la sous-

1. Acte de la 1^{re} assem., séance com., p. 160.

2. Acte de la 4^e assem., séance com., VI, p. 17.

commission a statué, sauf dans le cas où l'opinion du président n'aurait pas été celle de la majorité (1).

II. — Devant l'assemblée plénière, les rapports des commissions sont donc présentés par les présidents des sous-commissions. Chaque demande comporte un examen particulier (2).

Mais avant l'examen du rapport individuel, de chaque Etat un rapport général du travail de la commission est donné par le président de la commission. Habituellement, dans ce rapport, le président déclare que l'avis de la commission a été inspiré par le principe que tous les Etats libres qui donnent des garanties effectives de leur intention sincère de remplir leurs engagements internationaux, doivent être admis dans la Société. Il arrive quelquefois que le rapport des sous-commissions n'ayant pas été approuvé par la majorité des membres de la commission, le rapporteur de cette sous-commission n'ait aucun rapport à présenter (Déclaration de M. Nansen (Norvège), lors de la discussion de l'admission de la Géorgie.)

Pratiquement, les rapporteurs ne sont pas obligés de se ranger à l'avis de la commission. Ils sont libres de défendre l'admission de certains candidats, malgré l'avis contraire de la commission (3). Lorsque la commission déconseilla l'admission de l'Albanie, le rapporteur de la sous-commission, Lord Robert Cecil, se réserva le droit de défendre l'admission de ce pays devant l'assemblée.

Puisque l'avis de la commission n'est que purement consultatif, l'assemblée est libre de l'approuver ou de le rejeter, en principe, mais ce sont des exceptions bien rares ; l'assemblée, dans

1. V. acte de la 1^{re} assem., 5^e s. com., p. 201.

2. La 1^{re} assemblée a ainsi indiqué la procédure. Ce précédent (suivant la parole de M. Reynaudel, rapporteur) doit être suivi par les autres assemblées. Acte de la 2^e assem., séance pl., p. 317.

3. V. la discussion concernant l'admission de la Géorgie et de l'Albanie. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 630 et 645.

la pratique, a toujours adopté la proposition de la commission (1). L'opportunité de l'avis de la commission a été discutée surtout lorsque celle-ci déconseille l'admission, non en vertu de règles juridiques, et propose l'ajournement en raison de certains faits, de nature purement politique. Mais même dans ce cas, l'assemblée selon la proposition de M. Fischer, représentant de l'empire britannique, doit suivre l'avis de la commission. On peut même conclure que le succès de l'admission dépend, en général, et presque dans tous les cas, de l'avis favorable de la commission.

L'assemblée n'admet pas l'audition des intéressés. Mais ces derniers peuvent écrire au président de l'assemblée et combattre le point de vue de la commission. La délégation de l'Azerbeïdjan, après avoir appris que l'avis de la 5^e commission était défavorable à son admission, adressa au président de l'assemblée, une lettre où elle priait l'assemblée de ne pas suivre l'avis de la commission puisque la difficulté indiquée par cette commission, ayant un caractère passager et temporaire, ne pouvait et ne devait pas avoir de signification réelle et décisive dans cette question (2).

La 1^{re} assemblée a établi la manière dont s'opère le vote de l'admission des nouveaux membres. Ce précédent a été suivi par les assemblées postérieures (3). Le mécanisme consiste en ce que les délégués répondent de leur place à l'appel nominal, par oui ou par non, sans monter à la tribune. Le candidat est admis, lorsque, suivant l'article 1^{er} du Pacte, les deux tiers des membres présents à l'assemblée ont voté pour l'admission. Ce sont les deux tiers des membres votants et non les deux tiers des électeurs inscrits qui doivent décider l'admission. Il faut, selon l'article 19 du règlement de l'assemblée, déduire les ab-

1. Une seule fois, l'assemblée n'a pas suivi l'avis de la commission. Ce cas était celui de l'Albanie, qui fut admise par la 1^{re} assemblée, malgré l'avis contraire de la commission.

2. Document de la S. D. N. en 1920, n^o 185.

3. Voir acte de la 2^e assemblée, s. pl., p. 318.

sents et les abstentionnistes et prendre les deux tiers du reste des votants.

L'assemblée n'est pas tenue de motiver la décision des votants de refuser l'admission. Pourtant, selon une procédure créée dans la 5^e commission de la 1^{re} assemblée, on peut distinguer l'ajournement du refus proprement dit. En refusant purement et simplement l'admission à certains candidats, qui présentent toutes les conditions requises par le Pacte, la Société a pu affaiblir son prestige. Ainsi, par l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'assemblée a su masquer le véritable refus sous une forme atténuée. Elle a déclaré à certains Etats que leur demande était examinée avec faveur, mais qu'en raison de certaines circonstances exceptionnelles, l'assemblée ne pouvait se prononcer définitivement. L'assemblée a voulu gagner un certain temps jusqu'à la session ultérieure pour juger de la stabilité de ces Etats. Mais entre l'ajournement et le refus de l'admission, il n'y a d'autre différence que celle du motif. Le refus de l'admission est prononcé en vertu des règles juridiques prévues dans l'article 1^{er}. Quant à l'ajournement, il est prononcé en vertu de considérations purement politiques. Une seule chose différencie ces deux décisions, c'est que, si le candidat est ajourné, il peut être admis, à la session ultérieure si sa situation personnelle n'a pas subi de changement. Quant au candidat auquel on a, au contraire, refusé l'admission, il faut qu'il fasse la preuve, dans le renouvellement de sa demande, que la raison juridique pour laquelle on lui a refusé l'admission, ait disparu.

Après le vote favorable au candidat, ses délégués sont immédiatement reçus dans l'assemblée.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE DE L'ASSEMBLÉE

Si l'on examine attentivement les comptes rendus des différentes sessions de l'assemblée et son attitude envers les candidats on doit avouer avec sincérité que celle-ci était toujours dominée par le principe d'universalité de la Société des Nations (1).

Elle était toujours prête à ouvrir ses portes aux différentes nations qui devaient devenir ses membres et se réjouissait de leur admission. L'assemblée n'a pas pu réaliser immédiatement une société universelle des Nations, mais après chaque session, elle a admis dans son sein quelques nouveaux membres (2). « Nous constatons avec une grande satisfaction, disait M. Motta, président de la 5^e assemblée, que l'admission d'un nouvel Etat marque un pas en avant vers l'idéal de l'universalité de la Société des Nations que nous voulons tous et qui est le but final de tous nos efforts » (3).

Mais si l'universalité est le principe essentiel de toutes associations de Nations et si, d'autre part, la Société a quelquefois manifesté une politique restrictive envers certains candidats, si elle a refusé l'admission à certains Etats remplissant en vérité

1. M. Millen (Australie) recommande à la 5^e commission de la 1^{re} ass. de s'inspirer de sentiments de justice et de n'avoir point en une seulement l'intérêt de la société, mais aussi des candidats. V. com., p. 158.

2. V. discours de M. Hymans, président de la 1^{re} ass., s. pl., p. 759.

3. Acte de la 5^e assemblée, séance plénière, p. 189.

les conditions juridiques prévues par le Pacte, ce fait ne doit pas être reproché à la Société et on ne peut l'accuser d'avoir méconnu son principe fondamental. Il faut plutôt envisager l'ensemble du problème, surtout les circonstances graves qui ont bouleversé le monde et qui ont précédé la naissance de la Société.

Cette politique, peut-on dire, a été imposée à la Société par une double cause : sa faiblesse visible, qui est quelquefois naturelle à toutes organisations naissantes et ensuite les circonstances exceptionnelles qui régnaient en Europe après la guerre mondiale. Toutes ces circonstances qui caractérisent cette politique, sont alors, d'après leur nature, passagères.

En plus de cette politique, dictée par les événements, il y avait la politique propre de l'assemblée. Celle-là est sans aucun doute conforme à son principe fondamental. On peut y trouver peut-être certaines tendances à renforcer les conditions juridiques, mais l'assemblée ne possédant pas ce pouvoir s'est contentée d'émettre de simples vœux ou recommandations. Il y avait aussi une certaine tendance à interpréter le Pacte de façon extensive et à le compléter. Mais, dans ce sens, l'assemblée dont la politique était d'accord avec son but, a agi comme défenseur des droits de l'homme et de ses groupements ethniques. Dans sa politique propre, la Société a non seulement posé des conditions supplémentaires aux candidats, mais elle a aussi cherché à remédier au sort de certaines collectivités qui, juridiquement, ne pouvaient pas devenir ses membres. Elle a trouvé des moyens pour que ces Etats ne soient pas brutalement privés de l'action bienfaisante de la Société. Quant à certaines autres collectivités à qui elle fut obligée de refuser l'admission, non en raison du défaut de conditions juridiques, mais plutôt par nécessité et à cause des événements mentionnés, la Société leur a permis l'accès dans l'organisation technique.

TITRE PREMIER

LA POLITIQUE DE LA SOCIÉTÉ DÉTERMINÉE PAR CERTAINES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.

I. — Au début de cette étude, nous avons déjà remarqué que la garantie établie par l'article 10 du Pacte est la conséquence inévitable d'une association internationale des Etats qui se sont ligués pour le maintien de la paix. Ce but ne pouvait être envisagé si les membres n'avaient pas en même temps pris des mesures pour se garantir mutuellement leurs situations présentes.

Cette stipulation organique est liée à la force, à la vitalité et au prestige de la Société des Nations. On doit comprendre alors que le fait le plus important qui ait influencé la politique de la Société à propos de l'admission d'un nouveau membre, est le désir que ces admissions ne soient pas de nature à compromettre les stipulations de l'article 10.

En vertu de cet article, les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité de leur territoire ainsi que leur indépendance politique. L'admission d'une collectivité entraîne immédiatement l'effet de cette obligation juridique importante. Elle garantit le sort des nouveaux membres, en obligeant la Société à les défendre lorsque ceux-ci sont menacés dans leur existence. Il y a ainsi deux obligations : d'abord l'une négative, concernant le respect de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique ; l'autre, l'obligation positive de défendre et de maintenir cette intégrité, contre toute agression extérieure.

Nous n'allons pas beaucoup insister sur le caractère juridique de ces stipulations.

La majorité des auteurs est d'accord pour reconnaître que ces obligations obligent chaque membre de la Société à faire ce qui est conforme à l'esprit d'une garantie du droit international public (1).

Puisque les deux obligations, négative et positive, sont placées sur le même plan, chaque Etat est alors tenu de remplir l'obligation positive, même en dehors de l'action des autres membres ou de celle de la Société (2). Mais en raison du dernier alinéa de l'article 10 qui stipule que le conseil avise les moyens par lequel la Société exécutera en cas de besoin l'obligation prescrite, il semble que cette obligation soit rejetée dans le domaine facultatif et que la Société puisse agir, mais sans qu'il y ait là un devoir véritable. Cette dernière opinion n'est pas admissible. Puisque, juridiquement, le véritable objet de cet alinéa n'est pas de préciser si la garantie est générale ou limitée, mais d'indiquer comment la mise en jeu de la garantie doit être le mieux organisée (3). Bien que l'interprétation juridique de cet article ait échoué lors de la réunion de la 4^e assemblée au point de vue juridique, aucun doute ne subsiste que tous les membres soient tenus de l'observer (4).

Examinons maintenant la valeur pratique de cette garantie. Si au point de vue juridique il est incontestable que tous les membres de la Société soient tenus de défendre un membre victime d'une agression et de lui assurer l'intégrité territoriale, en raison de ce que la Société des Nations n'est pas un sur Etat, mais une association qui a conservé la souveraineté de ses membres, la Société ne possède aucun moyen propre de con-

1. Strupp., *op. cit.*, p. 305.

2. Schucking-Weheberg, *op. cit.*, p. 464.

3. Gonsiorowski dans le même sens, *op. cit.*, t. II, p. 292.

4. Acte de la 4^e assemblée, s. pl., p. 75, s. de commission, p. 345. Il y avait de nombreuses abstentions. La résolution de la 1^{re} commission fut rejetée puisqu'elle ne pouvait réunir l'unanimité. Une seule voix était contre la résolution, celle de la Perse.

trainte qui puisse garantir que cet engagement pris par les Etats sera tenu. L'exécution de ces obligations dépend alors en dernier lieu de la bonne volonté de chaque Etat garant. « L'obligation d'observer les règles de droit est absolue au point de vue juridique, a dit M. Hoijer parlant de l'article 10, mais leur mise en œuvre dépend de la libre appréciation des Etats particuliers (1). On arrive à constater que faute de toute autorité supérieure, l'article 10 ressemble à un traité de garantie qui, comme toutes les conventions internationales, ne sont subordonnées pour leur exécution qu'à la volonté des contractants (2). Un seul élément donne de la force à ces traités, c'est le devoir moral des Etats de remplir leurs engagements internationaux. Or, théoriquement, cette garantie de l'article 10 devrait avoir une force exécutoire sensiblement supérieure à celles qui ont été conclues précédemment puisqu'elles ont été conclues entre les Etats qui avaient formé une association dont le but principal consiste dans le respect scrupuleux du traité. Il y a encore un autre élément en faveur de cette thèse. « Dans le traité politique disait M. Milovanovitch (*ibid.*, p. 395) l'avenir et l'existence même des Etats sont mis en jeu. Une alliance ou une garantie oblige souvent les Etats qui les ont contractées à exposer toutes leurs forces pour la défense d'autrui et à solidariser leur propre existence avec celle de leur allié de garantie ». Cette objection doit disparaître et ne peut être appliquée à la garantie de l'article 10 puisque la force réelle des Etats qui composent la société est trop supérieure à celle d'un ou de deux agresseurs pour que les défenseurs se risquent à courir un danger pour leur propre existence.

Au point de vue pratique, il est bien contraire. Nous sommes d'avis que l'exécution de l'obligation de l'article 10 a encore

1. *Op. cit.*, p. 181.

2. Milovanovitch, *Des traités de garantie, en droit international*. Thèse Paris, 1888, p. 394.

moins de force exécutoire que les anciens traités de garantie. La raison consiste en ce que dans un traité de garantie les Etats garants ont signé ces traités ; leurs obligations juridiques ne pourraient être contestables. Au contraire, l'obligation de l'article 10 découle non d'un engagement direct mais d'une acceptation tacite. Dans un traité de garantie, l'obligation de la garantie est l'objet principal, tandis que dans le cas du Pacte, le but principal est l'entrée de l'Etat dans une association internationale, et ce n'est qu'indirectement et comme conséquence de cette adhésion que celui-ci devient garant.

Une fois entrés dans la Société, certains Etats désirant conserver leur liberté entière se sont montrés hostiles à l'interprétation juridique et précise de l'article 10.

Juridiquement, l'article 10 a réalisé un rêve déjà ancien, mais regardé au point de vue pratique, il contient toujours une grande espérance. Les Etats ne sont guère disposés à accepter les risques que comporterait une application rigoureuse ou même simplement loyale de l'article 10, puisqu'ils ne semblent pas être arrivés à cette notion de la solidarité internationale (1). En vérité, leur conception de la solidarité en cette matière est encore trop faible pour donner à cet article toute sa valeur pratique, puisque les Etats dans les conflits internationaux sont portés à prendre partie, non pas d'après la justice et l'équité, mais plutôt d'après leurs intérêts propres. L'histoire des différents traités de garanties nous a montré leur mince valeur pratique. Pourrait-on alors défendre pratiquement davantage l'article 10 qui, à notre avis, possède encore moins de force exécutoire. L'exemple de la Pologne confirme cette opinion. « Si en 1920, disait M. Le Fur, la Pologne n'avait eu d'autres secours dans la lutte contre la Russie bolcheviste que ceux reçus de la Société des Nations, elle était perdue ; seule l'inter-

1. V. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, dans le même sens, p. 78.

vention rapide de la France à un moment où tout pouvait paraître désespéré, la sauva » (1).

La Société des Nations ne s'illusionne pas sur sa faiblesse (2). Les représentants des divers Etats, partisans sincères de cette association ont cherché à éviter l'affaiblissement de son prestige. Ils se sont montrés prudents en chargeant la Société de certaines tâches très lourdes, sachant d'avance qu'elle ne pourrait pas les remplir. En attendant son progrès dans l'avenir, ils comptaient avec sa faiblesse actuelle.

Il fallait alors écarter toute action stérile qui aurait eu pour conséquence de montrer publiquement sa faiblesse, et d'amoin-drir sensiblement la foi en elle. Par conséquent, il fallait éviter l'admission de tous les Etats dont l'entrée aurait mis la Société immédiatement en demeure en ce qui concerne les stipulations de l'article 10. La politique de la Société des Nations a ainsi varié, selon la situation personnelle du candidat, influencée plus ou moins par les événements ci-dessus exposés.

II. — En 1920, a plupart des candidats qui se sont adressés à la Société pour solliciter leur admission étaient les Etats récemment formés sur le démembrement de l'empire russe et ottoman. Ces Etats sont géographiquement placés dans des régions troublées, les unes par le voisinage de la Russie bolcheviste, les autres par la révolte kémaliste en Turquie. Par conséquent, leur entrée dans la Société des Nations aurait presque entraîné une obligation imminente pour celle-ci de les défendre contre les agressions qui les menaçaient. On pouvait classer ces Etats en deux catégories : d'abord ceux qui ne présentent pas toutes les conditions juridiques exigées par le Pacte, et auxquels la Société des Nations devait refuser obligatoirement l'admis-

1. Le Fur, *Le droit d'intervention et la S. D. N. Scientia*, mars 1924, p. 199.

2. « En vérité, disait M. Viviani, nous sommes une assemblée impuissante parce qu'on nous a chargé d'une responsabilité alors qu'on ne nous a donné aucune autorité. » Acte de la 1^{re} assemblée, s. pl., p. 579 et suivantes.

sion (1) ; ensuite les autres qui, au contraire, présentaient sans doute les conditions juridiques requises, mais qui, en raison de la situation générale en Europe orientale auraient sans doute, en cas d'admission, invoqué l'obligation de l'article 10. Certains, parmi eux, comme l'Arménie, étaient déjà victimes d'une agression soit de la part de la Russie bolchevisre, soit de la Turquie kémaliste.

C'est principalement pour empêcher l'entrée de ces Etats dans la Société des Nations que l'assemblée a établi, lors de sa première réunion, un ordre du jour des sous-commissions qui nous a montré la véritable politique de l'assemblée à l'égard de l'admission de nouveaux membres (2).

Les questions posées à la sous-commission par la résolution du 20 novembre 1920 ont la nature de simples renseignements. Mais la pratique de la Société nous confirme le fait que l'assemblée ne les considère pas comme de simples motifs, mais plutôt comme de véritables conditions dont dépend le succès de l'admission. La Société a presque toujours refusé l'admission à un candidat dont la réponse à une des cinq questions posées avait été négative, même si cette question n'impliquait pas une condition juridique de l'admission (3).

Les questions concernant la stabilité du gouvernement et des frontières prévues dans l'ordre du jour des sous-commissions par la résolution du 20 novembre 1920 visent particulièrement ces Etats en raison de leur formation récente. La Société pos-

1. V. Discours de M. Bénès, acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 173. En ce qui concerne les Etats du Caucase « les dispositions du Pacte ne permettent pas l'admission de l'Azerbeïdjan dans les conditions présentes ».

2. V. l'ordre du jour de la sous-commission cité, p. 156.

3. Par exemple, les Etats baltes et la Géorgie présentaient toutes les conditions. Mais on leur a refusé l'admission parce que leur réponse avait été négative à la question qui demande si le candidat a été reconnu. Or, nous avons prouvé que la reconnaissance n'est pas une condition juridique à l'admission.

sède incontestablement le pouvoir qui découle logiquement des conditions prévues par l'article 1^{er} d'apprécier la stabilité intérieure des nouveaux Etats, avant de les admettre dans son sein. Mais ce qui caractérise la politique de la Société, c'est le fait que la stabilité de ces Etats est jugée bien sévèrement en raison de l'influence de leur situation géographique. Bien plus, pour certains d'entre eux qui présentaient une situation intérieure complètement stable, et possédaient nécessairement toutes les conditions juridiques prévues par le statut de la Société, celle-ci, toujours sous l'influence de leur situation géographique, s'est vue obligée d'ajourner leur admission, jusqu'au moment où leur vitalité aurait été assez complètement affirmée pour les mettre à l'abri de toute agression. Dans la pratique de la Société, ce stade de vitalité est atteint pour ces Etats lorsque ceux-ci sont reconnus *de jure*.

III. — A. — Dans sa pratique la Société a surtout rigoureusement exigé la stabilité du gouvernement et des frontières de ces Etats. Nous avons déjà dit qu'une collectivité qui se gouverne librement doit posséder à sa tête une autorité ayant une certaine stabilité. La Société ne peut admettre dans son cadre un Etat plongé dans des troubles révolutionnaires, dont le gouvernement dépourvu de toute autorité réelle, n'est qu'un gouvernement nominal. Les relations internationales se font entre les Etats par l'intermédiaire de leur gouvernement ; il serait donc inéquitable d'admettre une collectivité dont le gouvernement ne posséderait pas suffisamment d'autorité pour faire valider les engagements conclus.

Un gouvernement stable est celui dont la juridiction s'étend sur l'ensemble du territoire gouverné. C'est dans ce sens que la Société a interprété cette situation. Aussi a-t-elle refusé l'admission de l'Azerbeïdjan (1) et de l'Ukraine (2) en raison de

1. La commission déclare que l'Azerbeïdjan ne paraît pas être en possession d'un gouvernement stable étendant sa juridiction sur un territoire

l'insuffisance de stabilité de leurs gouvernements. Ces deux pays, plongés dans la guerre civile et dans la lutte contre le bolchevisme étaient en train de disparaître. L'Arménie ne possédait pas non plus un gouvernement stable, mais cette situation ne fut pas la principale cause d'ajournement de son admission (1).

L'assemblée n'a pas considéré l'instabilité d'un gouvernement comme une cause absolue de non-admission. L'exemple de l'Albanie crée un précédent original. Bien que la commission ait jugé dans son rapport que l'Albanie ne possédait pas de gouvernement stable (2) elle fut admise dans la Société, grâce aux paroles de Lord Robert Cecil, qui défendait sa cause. La sévérité dans l'observation de cette condition fut plutôt pour certains nouveaux Etats un moyen politique de leur refuser l'accès de la Société. L'Albanie fut admise, parce que sa situation géographique n'était pas dangereuse en ce qui concerne l'exécution de l'obligation provenant de l'article 10 (3).

Les différentes sous-commissions ont souvent confondu l'idée d'un gouvernement stable avec celle d'un gouvernement libre et c'est surtout le cas de la 6^e commission de la 4^e assemblée. Parlant de la notion de gouvernement libre, lors de l'admission de l'Ethiopie, la 2^e sous-commission s'exprime ainsi : « elle n'a pu exactement déterminer dans quelle mesure s'exerce l'autorité efficace du pouvoir central dans les régions éloignées de la capitale et est d'avis que l'empire d'éthiopie se gouverne

nettement délimité. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 664. V. aussi s. de com., t. II, p. 219.

2. [note 2 page précédente] V. acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 645. Acte de com., p. 223.

1. V. acte 1^{re} ass., s. com., p. 219.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 213.

3. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 644. « Ce pays, disait le rapporteur, encadré de la Serbie et de la Grèce, n'a rien que la Société puisse craindre en raison de l'art. 10. »

librement ». Au contraire, la réponse à la troisième question est affirmative, c'est-à-dire la commission est d'avis que le candidat possède un gouvernement stable (1).

L'insuffisance de stabilité du gouvernement, selon la pratique de la Société n'est donc pas un empêchement direct à l'admission sauf si le candidat est un État récemment formé, non encore sorti du stade de lutte pour son émancipation définitive, de même que si le candidat est situé dans des régions où il ne se trouve pas à l'abri de l'attaque de certains États envers lesquels la Société est dépourvue de toute autorité réelle.

B. — En 1920 l'assemblée se montra aussi très rigoureuse en ce qui concerne les frontières des États formés sur les démembrements de l'empire russe et ottoman. D'après la pratique de la Société ces États ne seront pas admis aussi longtemps que leurs frontières seront indéterminées ou déterminées simplement en partie. Nous avons déjà dit que la condition concernant les frontières découle logiquement de la notion de collectivité qui se gouverne librement, mais l'assemblée a exigé que ces frontières soient aussi précisément délimitées. Elle s'est montrée hostile à l'admission de tous les candidats pour lesquels il existait de sérieuses contestations de frontières avec les États voisins. Une deuxième raison pour laquelle l'assemblée a refusé l'admission de l'Azerbeïdjan et de l'Ukraine consiste en ce que ces États avaient des frontières indéterminées (2).

Certains autres candidats avaient aussi des frontières contestées, mais ce fait n'était pas la cause principale du refus de leur admission. L'Arménie, par exemple, n'avait pas de frontières fixes et l'article 52 du Traité de Sèvres prévoyait un arbitrage du président Wilson qui a accepté le rôle d'arbitre (3).

1. Acte de la 4^e ass., s. com., p. 32.

2. V. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 173 et suiv.

3. D'après le texte du Traité de Sèvres, les frontières de l'Arménie n'étaient pas fixées qu'envers la Turquie.

La Géorgie, bien qu'elle ait conclu certains accords avec l'Arménie et l'Azerbeïdjan concernant la fixation de ses frontières, ne pouvait être non plus considérée comme possédant des frontières définitivement fixées, en raison de troubles continuels au Caucase. Quant à la Lithuanie, ses frontières avec la Pologne n'étaient pas non plus délimitées au moment de son admission dans la Société. Le territoire contesté entre ces deux pays devait être attribué à l'un d'eux, à la suite d'un référendum populaire, auquel le conseil de la Société des Nations avait décidé d'en référer (1).

L'exigence des frontières définitivement délimitées n'est, à notre avis, qu'un moyen politique de l'assemblée de refuser l'admission à certaines collectivités pour éviter l'entrée prématurée d'un nouvel Etat, dont la stabilité est encore incertaine et surtout dont la situation géographique présente un danger pour la Société quant aux obligations de l'article 10.

C'est cette deuxième raison qui a été, comme toujours, le guide véritable de la politique de l'assemblée. Des exemples caractéristiques confirmant notre opinion. En 1920, l'Albanie présentait particulièrement le caractère d'un Etat récemment formé. Bien que ses frontières, suivant l'avis de la sous-commission, ne fussent pas encore établies par des traités et des arrangements internationaux, elle fut admise par la 1^{re} assemblée (2). La raison en est évidente : la Société n'avait rien à craindre, comme le disait son rapporteur, en ce qui concerne l'article 10. L'année suivante, ce précédent fut invoqué par Lord Robert Cecil pour obtenir l'admission de la Lithuanie, laquelle, suivant le rapport de M. Raynald (France) n'avait pas non plus de frontières entièrement déterminées (3). Il est clair que ce pays fut admis, parce que la crainte du risque,

1. V. Documents de la S. N. D. de 1920.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 189; s. pl., p. 644.

3. Acte de la 2^e ass., s. com., p. 522.

en raison de l'article 10 avait disparu en 1921, dans l'esprit des membres de la Société, parce que son voisinage avec la Russie bolcheviste était beaucoup moins dangereux qu'en 1920.

IV. — Mais devant certaines candidatures, la Société ne pouvait invoquer aucun argument juridique pour couvrir sa politique déterminée par l'article 10. L'admission de ces pays qui possédaient toutes les conditions prévues par le Pacte présentait un problème délicat pour la 1^{re} assemblée et occasionna de longs débats au sein de la 5^e commission. L'unique fait qu'on aurait pu leur reprocher, c'est leur situation géographique. c'est-à-dire le voisinage de la Russie bolcheviste. Dans le questionnaire, ils répondaient affirmativement partout sauf à la question concernant leur reconnaissance. Mais nous avons déjà constaté que la reconnaissance n'est pas une condition juridique et indispensable à l'admission. Par conséquent, il nous paraît que cette question ait été insérée dans l'ordre du jour de sous-commission, spécialement pour empêcher l'admission de ces Etats en raison de leur situation politique.

L'assemblée alors, hésita à admettre ces Etats dans son sein, puisqu'ils présentaient une instabilité politique, non intérieure mais extérieure en raison de leur situation particulière, inconnue jusqu'alors en droit international.

Ces Etats qui se sont formés à la suite d'une scission, soit de l'empire russe, soit de l'empire ottoman n'étaient pas encore reconnus par les membres de la communauté internationale. Ce qui caractérise particulièrement leur situation, c'est qu'ils étaient déjà des Etats stables ; c'est-à-dire sortis de la lutte pour l'émancipation. N'étant pas en guerre contre la mère patrie, ils ne pouvaient être reconnus comme belligérants. Alors la reconnaissance définitive comme Etats s'imposait. Pourtant, en raison de certaines circonstances particulières que nous exposerons plus loin, la situation de ces Etats ne pouvait pas être jugée comme stable.

C'est cette situation que présentaient les Etats baltes : l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie, lors de la 1^{re} assemblée. Une double raison infirmait leur vitalité. D'abord, le voisinage de la Russie bolchevique, toujours dangereuse et prête à justifier en cas d'admission, le recours à l'obligation de l'article 10.

Ensuite une raison suivante peut-être encore plus importante que la précédente : en 1920, aux yeux de la plupart des Etats qui composaient la 1^{re} assemblée, le problème russe ne paraissait pas être résolu. « Lorsqu'il s'agit des Etats baltes, disait M. Viviani, nous avons voulu les écarter, non seulement, selon l'heureuse formule de Lord Robert Cecil, parce qu'ils avaient des troubles sur leurs frontières, que l'article 10 était dangereux à manier et que nous ne pouvons pas leur faire une promesse que, peut-être, nous ne pourrions pas tenir, *mais aussi et c'est moi qui l'ai dit, parce qu'il pouvait paraître dangereux de trancher d'un coup, par espèce et par cas individuels le problème russe qui doit rester dans son unité* (1). « Or il est exact qu'à cette époque, la stabilité du gouvernement soviétique était douteuse. Les généraux Denikine et Wrangel luttaien pour l'unité de l'empire. La Société avait de bonnes raisons de craindre que la situation de la Russie pouvait changer. Que serait-elle en présence d'un nouveau gouvernement, qui suivant l'observation de M. Rowell (Canada) réclamerait un accès à la mer (2). Or, la particularité que présentent les Etats baltes récemment créés, c'est qu'ils ont barré à la Russie l'unique sortie sur la mer libre.

La situation de l'Etat caucasien Géorgie était moins défavorable à ce point de vue, puisqu'il ne présentait pas le deuxième inconvénient propre aux Etats baltes. Cet avantage a été

1. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 574. V. aussi l'opinion de M. Bénès, s. com , p. 186.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 187.

invoqué en sa faveur par le délégué norvégien, M. Nansen au sein de la 1^{re} assemblée (1).

On peut dire que la non-admission en 1920 de ces Etats n'avait pas pour cause leur instabilité propre, mais plutôt l'instabilité politique générale en Europe orientale. L'influence de cette situation était très grande par rapport à l'application de l'article 10.

La question de l'admission de ces Etats a été l'objet d'un long débat devant la 5^e commission et devant la 1^{re} assemblée plénière. La proposition d'admission sous réserve, exposée par Lord Robert Cecil, fut rejetée par 17 voix contre 5. La majorité a voté pour la proposition de la sous-commission qui prévoyait l'ajournement de l'admission proprement dite, mais qui permettait à ces Etats la participation aux affaires techniques de la Société. Cette même proposition triompha aussi devant l'assemblée plénière. L'admission immédiate de ces Etats a été repoussée en particulier par des Etats situés dans leur voisinage : la Pologne et la Suède. Ces Etats craignaient d'être particulièrement obligés de les défendre, en raison de l'obligation mutuelle (2). Parmi ces nouveaux Etats, la Géorgie ainsi que nous l'avons dit, avait la situation la plus favorable.

« J'estime, disait M. Nansen (Norvège) son rapporteur devant l'assemblée, qu'il est plus dangereux de rejeter la demande de la Géorgie que de l'accepter... c'est que nous affaiblissons le prestige de la Société en refusant d'admettre les nations sans aucune raison valable » (3). Pourtant, la majorité a voté pour l'ajournement, selon M. Fischer, qui proposa de s'en tenir à l'avis de la commission :

« Nous serons de retour dans 10 mois, disait-il et nous pourrions de nouveau examiner sa demande ». Ces pays ne pouvaient

1. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 630.

2. V. *ibid.*, p. 625, s. com., 196-197.

3. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 633.

pas devenir membres de la Société en 1920, puisque l'inconvénient de l'application éventuelle de l'article 10 du Pacte avait eu plus de poids, que le désir réel des Etats composant l'assemblée de les admettre parmi eux, suivant les paroles de M. Viviani (1).

Un seul Etat balte fut admis : la Finlande. Mais cet Etat en vérité existait depuis longtemps déjà dans le passé. Dès la diète de Borga ed 1809, la Finlande fut constituée en Grand duché autonome, sous la souveraineté du tsar de Russie. Sans faire, au point de vue juridique, d'union personnelle avec la Russie, le lien principal qui unissait ces deux pays était la personne du monarque, dont la disparition a entraîné la séparation de ces deux pays. La Finlande se présentait alors comme un pays plutôt ancien, et aussitôt après la séparation elle fut reconnue par la plupart des puissances qui composaient la Société des Nations. Elle présentait déjà les conditions d'un Etat consolidé. Le danger du voisinage de la Russie bolcheviste pesait beaucoup moins sur ce pays, à cause de sa propre force, de sa situation géographique, et enfin de sa maturité politique.

Mais en fait, l'unique point qui différenciait la situation de la Finlande de celle des autres Etats baltes et de la Géorgie, était que ces derniers n'étaient pas reconnus *de jure* (2).

D'autre part, il ne faut pas considérer que la pratique de l'assemblée d'ajourner certains Etats non reconnus *de jure* a créé un précédent fixe, auquel elle sera obligée de se tenir dans l'avenir. Il ne faut voir dans cette condition subsidiaire qu'une influence momentanée de certains événements, déterminant la politique de la Société. Cette condition n'était exigée que des

1. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 638.

2. C'est dans ce sens que M. Ficher (délégué britannique) explique à la deuxième assemblée la raison par laquelle la 1^{re} assemblée a refusé l'admission aux Etats baltes. Constatant que ces raisons sont disparues en 1920, il en propose l'admission en 1921. V. acte 2^e ass., s. pl., p. 521.

Etats qui ne se trouvaient pas à l'abri du danger russe. Ainsi l'Albanie fut admise, sans qu'elle soit reconnue préalablement par aucune puissance membre de la Société (1). Sa candidature était favorable, puisqu'elle ne présentait pas de danger en ce qui concernait l'article 10.

Parlant des Etats baltes à la 1^{re} assemblée, Lord Robert Cecil a dit : « La seule grave difficulté qui se présente à nous se rapporte à l'article 10. Certes, il est important, mais nous ne devons pas en exagérer la portée. A ceux qui appuient une demande d'admission on dit : Seriez-vous prêts à aller au secours de ces Etats ? Eh bien, si on pouvait en faire l'expérience, je ne sais pas si l'Afrique du Sud serait prête à envoyer un détachement pour protéger la Bulgarie, l'Autriche ou le Luxembourg, ou Costa-Rica ! Cependant, nous avons admis ces Etats, il faut que ces obligations qui découlent de l'article 10 soient interprétées d'une façon raisonnable... » Par conséquent, cela revient à dire : « quel est le risque au point de vue politique, quelle est la portée pratique de l'engagement que nous prenons dans chaque cas » (2).

Même lorsque le candidat présentait la situation d'un Etat reconnu, la Société refusa quelquefois de lui reconnaître une stabilité complète, et l'écarta de son cadre.

Voyons le cas de l'Arménie : la 5^e commission étant en présence d'un Etat reconnu, formula d'abord à l'unanimité un avis favorable. A cette époque, la situation de ce pays était déjà délicate, mais la Société s'était pourtant montrée favorable à son admission, uniquement, paraît-il, en raison de sa reconnaissance. L'avis de la commission postérieurement a changé à la suite d'une lettre de trois ministres de France, d'Angleterre et d'Italie (3). Cet exemple nous prouve que la reconnaissance

1. V. rapport de la 5^e comm., 1^{re} ass.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. pl., p. 632.

3. V. Mandelstam, *La S. D. N. et les puissances devant le problème arménien*. R. D. I. P., 1921.

d'un nouvel Etat n'est pas suffisante pour supprimer les risques de l'engagement mutuel. Ainsi, si les Etats baltes en 1921, n'ont trouvé aucune opposition à leur admission, ce n'est pas en raison de leur reconnaissance seulement, mais plutôt parce que la crainte des risques qu'aurait entraîné leur défense contre les bolcheviks avait disparu dans l'esprit des membres de la Société, à cause de certains événements, dont nous n'avons pas à apprécier ici la solidité. Déterminant sa politique d'admission, des nouveaux Etats, l'assemblée donna à ses votes un caractère nettement politique.

TITRE II

LES AUTRES CONDITIONS

DÉTERMINÉES PAR LA POLITIQUE DE L'ASSEMBLÉE.

I. — Depuis longtemps, les Etats civilisés ont banni l'esclavage, négation du droit fondamental du genre humain et contraire à la dignité de l'homme. Mais comme aujourd'hui il est difficile de voir un Etat civilisé refusant de respecter ces principes déjà profondément enracinés chez tous les peuples sortis de l'état de barbarie, la Société s'occupa pratiquement de voir si l'autorité du gouvernement de certains Etats récemment modernisés est suffisamment forte pour faire respecter ce droit.

Ainsi, lorsque l'Abyssinie, lors de la réunion de la 4^e assemblée a posé sa candidature, une opposition se forma contre son admission étant donné que l'esclavage est encore fortement répandu dans le pays. D'après les nombreuses pièces qui accompagnaient sa demande d'admission, l'Abyssinie s'efforçait de prouver son effort d'exterminer l'esclavage en évoquant les mesures législatives prises pour sa suppression et les nombreuses sanctions contre les réfractaires. Si l'esclavage est encore clan-

destinement pratiqué dans certaines régions éloignées de la capitale, l'autorité centrale s'engage à l'empêcher complètement dans l'avenir (1).

La majorité se prononça pourtant pour son admission, certains délégués invoquèrent en sa faveur le fait que ni la France ni la Belgique n'ont pu encore éliminer complètement l'esclavage dans leurs colonies.

II. — La proposition de Lord Robert Cecil formulée à la 5^e commission de la 1^{re} assemblée et consistant à subordonner l'admission de nouveaux Etats dans la Société des Nations à leur acceptation de respecter les droits des minorités de religion de race et de langue, n'a pu être admise à cause des difficultés juridiques que nous avons déjà mentionnées. Pourtant, la commission a chargé un comité de rédiger une recommandation qui sera notifiée aux Etats baltes et caucasiens.

Le président de la 5^e commission, dans la séance du 13 décembre 1920, a donné lecture de la formule proposée par ce comité : « L'assemblée recommande aux Etats baltes et caucasiens, s'ils sont admis dans la Société des Nations, de prendre les mesures propres à assurer chez eux le respect des principes qui sont la base des traités de minorités et leur demande encore de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur le détail d'application » (2). Cette recommandation, après une longue discussion, fut adoptée par la commission et par l'assemblée plénière.

Il paraît que l'assemblée ne pouvant pas formuler de nouvelles conditions en dehors de celles prévues par l'article 1^{er} a créé par la recommandation citée, une condition dont la nature n'est pas juridique, établissant plutôt un modus d'où dépend le succès de l'admission.

Lorsque les Etats baltes furent admis en 1921, c'est avec

1. Acte de la 4^e assemblée, s. pl., p. 125, s. com., p. 25.

2. Acte de la 1^{re} ass., s. com., p. 207.

une sérieuse attention que la 2^e assemblée a examiné si ces Etats ont donné satisfaction à la recommandation concernant les minorités. Le rapport de la 6^e commission, outre la réponse aux cinq questions posées dans l'ordre du jour de la sous-commission a ajouté aussi que ces Etats ont donné satisfaction aux recommandations formulées par la 1^{re} assemblée (1).

Au sein de la 2^e assemblée, la Pologne contesta l'observation, par la Lithuanie, de cette obligation et s'opposa à son admission, prétendant que 250.000 de ses nationaux vivent dans ce pays dans des conditions malheureuses. Le rapporteur pour ce pays M. Reynald (France) soutint avec succès l'admission du nouvel Etat balte. Pour atténuer l'opposition de la Pologne, il démontra la bonne volonté de la Lithuanie exprimée dans une lettre de son gouvernement adressée à la Société des Nations : « Le gouvernement lithuanien déclare adhérer volontiers au vœu émis par l'assemblée du 15 décembre 1920 et est prête à entrer en pourparlers avec le conseil de la Société des Nations, pour préciser l'étendue et les détails d'application de ces obligations internationales, concernant la protection des minorités » (2).

Donc, il nous paraît exact que l'assemblée a considéré la non observation de la recommandation de 1920 comme un véritable empêchement à l'admission.

Par la motion de novembre 1920, la Société a-t-elle créé une condition générale pour tous les candidats qui demanderont l'admission ? C'était désirable. Mais la pratique postérieure de la Société paraît aller à l'encontre de cette interprétation. D'après la rédaction de la motion, deux faits se dégagent : D'abord, elle est rédigée seulement pour les nouveaux Etats, ensuite, elle ne concerne que les Etats baltes et caucasiens. La Société n'a pas cherché à étendre son application aux différents

1. Acte de la 2^e assemblée, s. pl., p. 521.

2. Acte de la 2^e ass., s. pl., p. 522.

anciens Etats qui sont entrés dans son cadre comme membres non originaires. Sauf les anciens Etats ennemis qui étaient obligés de remplir cette condition en vertu du traité de paix, les entrées de l'Allemagne, de Costa Rica, du Luxembourg et de l'Abyssinie, n'ont été subordonnées à aucune recommandation relative au respect de la protection des minorités.

En deuxième lieu, la motion qui ne concerne que les Etats baltes et caucasiens n'a pas été élargie par la pratique de la Société au cas où une collectivité postérieurement émancipée aurait demandé son admission. Ainsi, par exemple, lorsque l'Etat libre d'Irlande a posé sa candidature, à la 4^e assemblée, aucune réserve n'a été prise par elle à l'égard de la clause des minorités.

Ce fait est assez regrettable. On avait pu croire, en 1920, que l'assemblée avait inauguré une politique qui serait extensivement suivie par les assemblées postérieures, concernant le droit des minorités, et cette politique avait pu être mieux justifiée à l'époque par une tendance de la Société à combler, par son adresse, les lacunes des statuts.

Par conséquent, la Société a dû subordonner le traitement équitable des minorités de race, de langue, et de religion, à l'engagement préalable l'admission de tous les Etats sans distinction, puisque même avant sa formation, la conférence de la paix de Paris avait soumis à l'acceptation de cet engagement la Grèce, la Pologne, la Roumanie, la Tchéco-Slovaquie et la Yougoslavie (1).

1. La politique de la Société en ce qui concerne le respect des minorités nous paraît plutôt inspirée, non par un idéal universel mais plutôt influencée par une lettre adressée à la 5^e commission de la 1^{re} assemblée par le comité international de délégués juifs (V. acte de la 1^{re} assemblée, s. com., p. 241). Cette constatation nous donne une explication suffisante pour comprendre pourquoi la motion est limitée aux Etats baltes et caucasiens: On sait que ces Etats contiennent de nombreux groupements israélites.

TITRE III

LES RÈGLES PARTICULIÈRES CRÉÉES PAR LA POLITIQUE DE LA SOCIÉTÉ CONCERNANT L'ADMISSION DES ETATS EXIGUS ET LA PERMISSION ACCORDÉE A CERTAINS ETATS, DE PARTICIPER A L'ORGANISATION TECHNIQUE DE LA SOCIÉTÉ.

I. — Lorsque les Etats exigus sont jugés par la 1^{re} assemblée comme des candidats incapables de remplir les obligations qui découlent du Pacte et, par conséquent, de devenir membres de la Société, l'assemblée, par ce refus d'admission, n'a pas définitivement résolu leur sort. Lorsque la 5^e commission décida de refuser à la Principauté de Liechtenstein l'entrée dans la Société, certains délégués remarquèrent qu'il serait toutefois fâcheux que la Société des Nations vint à se trouver en présence d'Etats souverains considérés comme trop petits pour être admis dans son sein et qui seraient alors retranchés de la communauté internationale. Suivant l'avis de M. Motta, il serait désirable de chercher une solution concernant ces Etats et, à cet effet, le délégué de la Suisse proposa la résolution suivante, qui fut admise à l'unanimité par la commission, ainsi que par l'assemblée plénière : « La demande de Liechtenstein ne peut être admise dans l'état actuel des choses. L'assemblée exprime cependant le vœu que la commission spéciale qui sera chargée par le Conseil d'examiner les propositions relatives aux modifications du Pacte, veuille bien examiner si, et comment, il serait possible de rattacher à la Société des Nations des Etats souverains qui, en raison de leur exiguité, ne peuvent être admis comme membres ordinaires » (1).

1. Acte de la 1^{re} ass., s. des com., p. 172 ; s. pl., p. 643-667.

C'est surtout la 1^{re} commission de la 2^e assemblée, commission des amendements, qui s'occupa de trouver la formule en vue de satisfaire le vœu de la 1^{re} assemblée. La 1^{re} sous-commission qui fut chargée d'élaborer un rapport à cette fin s'était inspirée du désir de voir parmi les membres de la Société tous les Etats, même ceux dont l'importance est secondaire. « Le vrai but de la Société, disait ce rapport, c'est-à-dire le développement de la coopération entre les Nations pour garantir la paix et la sécurité serait-il plus généralement atteint si on n'écarte pas des Etats d'une importance même secondaire. »

Au sein de la sous-commission, il y eut de longs débats. Après plusieurs révisions, un rapport définitif enfin fut rédigé et envoyé à la 1^{re} commission. Ce rapport prévoyait trois modes d'incorporation des Etats exigus dans la Société des Nations :

a) Associer les petits Etats en leur reconnaissant une participation propre, sans droit de vote ;

b) Les faire représenter par un autre Etat déjà membre de la Société ;

c) Et enfin, le troisième mode prévoyait un système de participation limitée des petits Etats, exclusivement au cas où il s'agirait de leurs intérêts propres.

Tous ces systèmes essuyèrent de nombreuses critiques, au sein de la commission et de la deuxième assemblée. La première proposition fut attaquée par certains délégués comme étant de nature à donner aux petits Etats une situation trop inférieure et même humiliante. Chaque Etat, disaient-ils, forme une personne morale dont la susceptibilité mérite d'être ménagée (1).

Le troisième système était encore plus sévèrement critiqué, que le premier, il ménage la susceptibilité des petits Etats, et, en plus, soulève certaines autres difficultés principalement

1. Acte de la 2^e assemblée, s. de com., p. 18.

en raison de la complexité qu'il y a à définir le statut de l'Etat en question et la délimitation de ses intérêts propres (1).

En raison de l'inconvénient que présentaient le premier et le troisième systèmes, M. Motta représentant de la Suisse, se prononça en faveur du système de représentation, lequel, selon son avis, a encore l'avantage d'éviter l'amendement du Pacte. Pourtant son opinion fut combattue par le représentant de la Belgique, M. Rolin d'après lequel, même dans ce cas, un amendement du Pacte est nécessaire, puisque l'adoption de ce système donne lieu à une nouvelle distinction entre les membres de la Société, non prévue par le Pacte (2).

Ce fut surtout M. Scialoja, représentant de l'Italie et Président de la sous-commission, qui s'éleva contre l'adoption du système de la représentation. Le système de représentation, disait-il, présente des inconvénients puisqu'il est susceptible d'engendrer des conflits politiques en raison du fait que les petits Etats peuvent librement choisir leur représentant. L'Italie était particulièrement intéressée au sort de certains Etats minuscules ; elle renferme dans son sein la petite république de Saint-Marin et, en 1921, la question de représentation du nouvel Etat de Fiume aurait pu provoquer des rivalités sérieuses avec la Yougoslavie, limitrophe également de cet Etat. Or, à ce point de vue, la critique du système de représentation par M. Scialoja était assez bien fondée.

Par conséquent, les trois systèmes présentaient des difficultés théoriques et pratiques. D'autre part, tous les trois, suivant l'avis de la sous-commission, nécessitaient un amendement du Pacte. Déjà, dans la sous-commission, on s'était aperçu qu'un seul système proposé ne pourrait être généralisé dans tous les cas et M. Palacios (Espagne) proposa l'adoption des trois sys-

1. Acte de la 2^e assemblée, s. de com., p. 139 et suiv.

2. Acte de la 2^e-ass., s. de com., p. 18.

tèmes de façon que les Etats exigus puissent choisir librement celui qui leur conviendrait le mieux (1).

Devant les nombreuses difficultés que nous avons exposées, la 1^{re} commission fut forcée, après de longs débats, d'ajourner la solution immédiate de la question posée. Son rapporteur à l'Assemblée plénière, M. Herluf Zahl, proposa les conclusions suivantes : « Vue la difficulté de fixer d'avance les conditions d'admission de ces Etats dont les situations variées pourraient nécessiter des statuts différents ;

Vue la possibilité d'associer dès maintenant dans une large mesure, les Etats intéressés aux travaux de l'assemblée sans leur donner la qualité de membre ;

Croit préférable d'attendre les résultats de l'expérience que pourrait donner cette collaboration, avant d'exprimer un avis pour les modalités de l'admission au sein de la Société » (2).

Ces conclusions de la première commission furent adoptées sans débat par la 2^e assemblée et, depuis, ce problème ne fut pas remis en question (3). Il est difficile encore aujourd'hui, de prévoir quelle sera dans l'avenir la solution définitive de cette question importante.

II. — La question de l'admission des Etats baltes et caucasiens soulève de nombreuses difficultés d'ordre politique devant la 1^{re} assemblée. Après de longs débats au sein de la 1^{re} sous-commission les idées émises par M. Bénès, délégué de la Tchéco-Slovaquie, furent adoptées par 17 voix contre 5 et 3 abstentions. Le texte suivant de la formule adoptée fut rédigé et présenté à la commission qui, à son tour, l'adopta aussi que l'assemblée plénière :

« La commission recommande à l'assemblée de faire connaître aux gouvernements de l'Estonie, de la Lithuanie, de la Lettonie, de la Géorgie, et de l'Arménie :

1. Acte de la 2^e ass. sc. com., p. 131.

2. Acte de la 2^e ass., séance pl., p. 688.

3. *Ibid.*, p. 818.

a) Que leurs demandes ont été examinées avec faveur, mais que les circonstances ne lui permettent pas encore de statuer définitivement sur elles ;

b) qu'en attendant la décision ultérieure de l'assemblée, ces Etats sont libres de participer aux organisations techniques de la Société qui sont d'intérêt général (1). »

L'importance de cette formule est double. Tout d'abord, l'aveu de la Société déclarant son impuissance à défendre ces Etats en cas d'une agression éventuelle, démontre exactement, combien elle était influencée à cette époque par la situation générale en Europe orientale. Ce sont réellement ces circonstances exceptionnelles qui eurent plus de poids que son désir réel d'admettre ces Etats dans son sein en 1920 (2). En deuxième lieu, la Société obligée de remettre l'admission de ces candidats, l'a, en réalité, refusée, à ceux qui remplissaient nettement toutes les conditions juridiques pour en être membres. Dominée par l'idée de son universalité, la Société chercha une formule pour favoriser au moins la participation de ces Etats aux travaux non politiques, c'est-à-dire à les attirer sans son organisation technique. Elle partait de ce principe que son but n'est pas seulement d'empêcher la guerre, puisqu'elle s'occupe aussi de l'administration internationale (3). Or, en permettant dans ce domaine seulement la participation de ces Etats, la Société n'avait rien à craindre en ce qui concerne l'application de l'article 10 du Pacte.

Ainsi, un précédent fut créé par l'assemblée de 1920, à côté de l'admission proprement dite, une admission partielle fut créée. Certains auteurs considèrent cette nouvelle admission comme une sorte de stage avant l'admission définitive, bien

1. Acte de la 1^{re} ass., s. com., t. 2, p. 195.

2. C'est dans ces termes que s'exprimait M. Viviani, délégué de la France, lors de la réunion de la 2^e assemblée à l'occasion de l'admission de la Lithuanie. V. acte de la 2^e ass., s. pl., p. 513.

3. V. Larnaude, *La S. D. N. depuis 1920*, p. 9, dans le même sens.

avantagée surtout quand le candidat est un nouvel Etat dont la stabilité n'est pas encore complètement affirmée. Par ce fait, on a pu permettre la collaboration de ces Etats aux affaires sociales et humanitaires avant d'accepter leur participation aux œuvres politiques de la Société (1).

Mais au point de vue juridique, les termes « admission partielle ou admission incomplète » ne sont pas acceptable quand il s'agit de déterminer la situation des Etats autorisés à participer à l'organisation technique de la société. L'article 1^{er} du Pacte ne prévoit qu'une sorte d'admission et sous réserve de sa modification, on ne peut parler que de l'admission normale. Autrement ce serait une véritable violation des statuts et surtout du principe d'égalité des droits et des devoirs des membres de la Société. Cette égalité ne serait-elle pas sérieusement compromise par suite d'une admission incomplète ou partielle, selon laquelle certains membres auront une situation exceptionnelle ? Par conséquent, on doit conclure qu'au point de vue juridique, les Etats autorisés à participer à l'organisation technique, ayant une situation essentiellement provisoire, ne sont pas membres de la Société des Nations (2).

L'organisation technique d'ordre général se compose de différentes commissions créées par la Société en vue de l'accomplissement de différentes tâches, principalement celles qui sont prévues par l'article 23 du Pacte. C'est cette série d'organisations différentes qui revêt des formes diverses suivant la nature et l'importance des intérêts en jeu qu'on désigne habituellement sous un nom collectif : d'organisation technique, par opposition aux organismes politiques proprement dits. Ces commissions sont en principe permanentes ; quant à leur com-

1. Hoijer, *op. cit.*, p. 36. V. aussi Scelle, *L'admission de nouveaux membres dans la S. D. N. R. D. I. P.*, 1921 ; Fauchille, *op. cit.*, t. I.

2. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 39 dans le même sens.

pétence et pouvoir ils sont variables ; certains n'ont qu'à donner des avis consultatifs, d'autres au contraire sont investis d'un pouvoir de décision propre. Ces organisations sont autonomes quant à leur fonctionnement interne, mais elles sont soumises au contrôle du conseil et de l'assemblée dans leurs rapports avec les membres de la Société.

Ainsi la permission accordée aux Etats baltes et caucasiens de participer à l'organisation technique de la Société a par conséquent la signification d'une autorisation à participer aux organisations suivantes : le Bureau international du Travail, commission de l'opium, commission des questions sociales, commission de la coopération intellectuelle, organisation internationale d'hygiène appelée en 1920, office de l'hygiène, etc. Ainsi la Société qui n'a pas seulement un but politique à remplir mais aussi différentes tâches d'ordre social et humanitaire a trouvé une formule pour permettre dans ce sens une collaboration bienfaisante des collectivités auxquelles elle se trouve obligée de refuser l'admission proprement dite pour différentes raisons d'ordre politique.

Il nous paraît que pratiquement l'autorisation faite à une collectivité qui n'est pas membre de la Société, de participer aux affaires techniques de la Société, présente dans l'avenir peu d'intérêt pratique. Sept ans se sont écoulés depuis ce précédent sans que la Société l'ait renouvelé. C'est donc une situation particulièrement réservée aux cas semblables à ceux de 1920, c'est-à-dire lorsque le candidat, possédant les conditions juridiques, mais ne peut être admis en raison de certaines circonstances politiques.

En ce qui concerne la durée, il nous paraît que d'après la rédaction même du rapport de la 5^e commission de la 1^{re} assemblée cette admission est essentiellement provisoire, « qu'en attendant la décision ultérieure de l'Assemblée, ces Etats sont libres de participer aux organisations techniques ». C'est-à-dire

un temps qui peut varier suivant la durée de l'intervalle entre deux sessions de l'assemblée.

Pourtant, théoriquement au moins, cette innovation de la politique de l'assemblée peut être appréciable. Grâce à elle, la Société possède actuellement le moyen de s'associer différentes collectivités qui, encore aujourd'hui, ne remplissent pas toutes les conditions exigées pour devenir membres réguliers mais présentent toutefois l'espoir de le devenir un jour. En permettant à ces collectivités la participation à l'organisation technique, la Société leur donne un stimulant de plus pour leur émancipation définitive. Ainsi, la 1^{re} assemblée, en adoptant cette institution dans la nécessité d'atténuer la portée de son refus d'admission de certains candidats réunissant toutes les conditions juridiques, a peut-être créé, un précédent précieux. Les nombreuses colonies et mandats internationaux, non encore arrivés à ce degré nécessaire de force et de civilisation pour se gouverner par leurs propres moyens, pourront désormais collaborer activement avec les autres nations, aux œuvres humanitaires de la Société des Nations.

Vu : Le Président de la thèse,
BASDEVANT.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

